

PRAVILA UPRAVNOG POSTUPKA U EUROPSKOM PRAVU

Dr. sc. Dario Đerđa, izvanredni profesor,
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 342.92::061.1(4)
Ur.: 8. studeni 2011.
Pr.: 17. studeni 2011.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada utvrditi izvore koji uređuju upravni postupak u pravu Europske unije. Autor u radu nastoji identificirati samo izvore općeg upravnog postupka ne ulazeći u posebna upravna područja. Također nastoji utvrditi temeljne zahtjeve sukladno kojima trebaju postupati institucije i tijela Unije, ali i država članica kada primjenjujući materijalne norme europskoga prava u upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca. Konačno, utvrđuje nužan sadržaj ovih zahtjeva kako ga je formiralo zakonodavstvo Unije, ali i sudska praksa.

Ključne riječi: upravni postupak, pravila, normiranje, kodifikacija, Europska unija.

1. UVOD

Upravni postupak, kao skup postupovnih pravila o redu i obliku radnji koje pri donošenju upravnih akata mora provesti javna uprava, čini jedno od temeljnih jamstava zaštite prava i pravnih interesa građana. Utvrditi način postupanja upravnih tijela prilikom primjene materijalnih propisa u konkretnoj upravnoj stvari te utvrditi ovlasti kojima se ona pri tomu mogu služiti vrlo je bitno u svakoj zajednici u kojoj se ti postupci vode, bila ona državna, regionalna, lokalna ili čak nadnacionalna. Radi zakonitog i u učinkovitoga vođenja upravnog postupka u svijetu se već više desetljeća postavlja ne samo zahtjev propisivanja ovih pravila, već se ističe i zahtjev za njihovim cjelovitim objedinjavanjem u jednom ili nekoliko normativnih akata.¹

¹ Još je prije nešto manje od stoljeća u nekim europskim državama usvojeno razmišljanje kako nije dostatno da se javna uprava u suvremenim demokracijama veže samo materijalnim propisima, već da bi trebalo biti detaljno utvrđena i pravila upravnog postupanja. Jer, ako se javnoj upravi i pored toga što je njezina djelatnost određena materijalnim propisima ostavi neograničena sloboda u utvrđivanju stanja stvari i činjenica, samovolja u izboru i primjeni najrazličitijih mjera koje prethode donošenju odluke o upravnoj stvari nerijetko bi mogla dovesti do povrede prava i pravnih interesa građana. U ostvarivanju ovoga zahtjeva prednjačila je Austrija koja je već 1925. godine donijela četiri zakona kojima je uredila upravni postupak. Ubrzo zatim, 1928. godine zakone kojima su uredile upravni postupak

No, unatoč ovim zahtjevima isticanim u pravnoj literaturi te praćenim argumentacijom nužnosti njihove provedbe, sve do 90-ih godina 20. stoljeća samo je dio europskih država imao normirano postupanje uprave prilikom vođenja upravnih postupaka, posebno kodificirano u tu svrhu donesenim zakonima.² Široj kodifikaciji upravnog postupka u europskim državama pristupilo se tek u posljednjem desetljeću 20-og stoljeća kada prema preporukama Europske unije države članice, ali i države kandidati za članstvo u Uniji, posebno iz srednje i istočne Europe pristupaju izradi jedinstvenoga zakonika koji uređuje postupak donošenja upravnih akata, ali nerijetko i druge odredbe važne za poduzimanje radnji uprave. U isto vrijeme u državama čiji su pravni sustavi već imali zakonom uređen upravni postupak pristupalo se i izmjenama i osuvremenjivanju istoga kako bi se postupanje uprave maksimalno usmjerilo koristima građana te kako bi se utvrdili moderni mehanizmi zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnim postupcima.³

Međutim, isto se ne može ustvrditi i za nadnacionalni pravni poredak, koji svojim pravnim rješenjima prožima pravne sustave 27 europskih država – pravni sustav Europske unije. Iako je nastajao i razvijao se ponajprije na institutima koji su imali dugotrajnu primjenu u samim državama članicama, niti danas se u Europskoj uniji ne susreću kodificirana pravila postupka koji se vodi prilikom ostvarivanja prava i pravnih interesa, ali i nametanja obveza građanima, trgovačkim društvima i drugima poduzetnicima te ostalim subjektima civilnoga društva. Razloga za ovo ima više.⁴

donijele su Češkoslovačka i Poljska, a 1930. godine, kao četvrta država u svijetu to je učinila Kraljevina Jugoslavija. Vidi Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 399. i Medvedović, Dragan, *Pravci modernizacije upravnog postupka*, *Informator*, br. 5500., 2006., str. 1.

- 2 Do 1990. godine od današnjih država članica Europske unije upravni postupak imale su ureden, primjerice Austrija od 1925. godine, Poljska, Češka i Slovačka od 1928. godine, Mađarska od 1957., Španjolska od 1958., Bugarska od 1970., Njemačka od 1977., Danska od 1985., itd.
- 3 Tako su upravni postupak nakon 1990. godine po prvi puta uredile ili su postojeće zakone izmijenile: Portugal 1991. godine, Španjolska 1992. godine, Nizozemska 1994., Slovenija, Litva i Cipar 1999., Latvija 2001., Finska 2003., Češka 2004., Bugarska 2006., itd. U drugim državama brojna pravila upravnog postupka i dalje se nalaze u različitim dijelovima zakonodavstva, ponajprije ustavu i zakonima, ali i posebnim dijelovima delegiranog zakonodavstva, kao i u sudskoj praksi koja se odnosi na postupanje javne uprave. Ovo je posebno slučaj u Francuskoj, Belgiji, Irskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.
- 4 U Europskoj uniji sve do nedavno pravilima upravnog postupka nije pridavana posebna pozornost. O ovome svjedoči i tek pokoji napisani rad koji se bavi upravnim postupcima u pravu Europske unije u inače vrlo bogatoj znanstvenoj i stručnoj literaturi usmjerenoj na analizu pravnog sustava ove nadnacionalne tvorevine, kao npr. Cassese, Sabino, *European Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 21-36., Chiti, Mario, *Forms of European Administrative Action, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 37-60., Chiti, Eduardo, *Administrative Proceedings Involving European Agencies, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 197-218., della Cannea, Giacinto, *The European Union's Mixed Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 197-218. i sl.

Kako se, odmah po nastanku Europske zajednice obavljanje upravnih poslova zasnivalo na načelu posredne primjene politika Zajednice, tj. obavljanju poslova putem upravnih aparata država članica, pravna regulacija upravnog postupka u europskom pravu tada se opravdano činila nepotrebnom. *Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice*⁵ povjerio je izvršavanje europskoga prava upravi institucija Zajednice samo u rijetkim područjima, primjerice u sektoru tržišnog natjecanja. U ostalim je područjima pravo Zajednice postavljalo samo načelne mehanizme za provođenje upravnih radnji, a nacionalne uprave poduzimale su ove radnje sukladno svojem nacionalnim zakonodavstvu koje je propisivalo vlastite organizacijske i postupovne modele za poduzimanje radnji pri obavljanju provedbenih ovlasti. Na zanemarivanje normiranja upravnih postupaka u pravu Zajednice ubrzo po njezinom osnivanju svakako je utjecala i činjenica da prvih šest država članica pravnu regulaciju upravnih postupaka nije smatralo nužnom. One su pozornost posvećivale ponajprije pojedinačnoj odluci kojom je neko tijelo javne vlasti odlučilo o pravu ili obvezi neke osobe.⁶ U ovim je državama dominiralo shvaćanje kako postupak donošenja odluka, tj. upravnih akata, u području prava Zajednice, treba biti vođen u prvom redu načelima „dobrog ustroja i djelovanja“, čime su pravni propisi koji uređuju upravno postupanje stavljeni tek u drugi plan. Postupovnim propustima, u ovim državama, pozornost se posvećivala tek nakon pobijanja odluka pravnim lijekovima.⁷ Međutim, nereguliranje ovoga područja, tada na razini Zajednice, imalo je i negativne posljedice – posredno upravljanje ponajprije je dovelo do značajnih razlika u poduzimanju istovjetnih radnji, ovisno o zakonodavstvu svake države članice.⁸ Slijedom toga, na velike probleme koji nastaju iz nedostatnoga reguliranja upravnih postupaka najprije u Zajednici, a kasnije i Uniji, u svojim odlukama ukazivao je i Europski sud.⁹

Međutim, otada do danas nadležnosti Europske unije značajno su proširene. Nadležnosti najprije Zajednice, a potom i Unije, prema načelu „ograničenih“ ili „dodijeljenih ovlasti“ vrlo usko određene *Osnivačkim ugovorima* u praksi su često širene pozivanjem na tzv. „nepisane“ ili „posredne nadležnosti“ Zajednice i „otvorenu“ ili „opću ovlast“ tada sadržanu u članku 308. *Ugovora o Europskoj zajednici*.¹⁰ Broj područja u nadležnosti Unije od 80-ih godina 20. stoljeća naglo

5 *Treaty Establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of Community Law, Series V, 2/1980.

6 Zanimljivo je naglasiti kako po stupanju na snagu prva tri *Osnivačka ugovora* niti jedna država članica nije imala kodificiran upravni postupak.

7 Više vidi u Franchini, Claudio, *European Principles Governing National Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004., str. 183.

8 O ovome vidi u Chiti, M., op. cit., str. 47.

9 Vidi npr. Predmet C-97/91, *Oleificio Borelli v. Commission*, ECR I-6313., 1992.

10 Hartley, Trevor C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 106. Načelo nepisanih, tj. posrednih, ovlasti daje tijelima Unije mogućnost postupanja u stvarima koje joj nisu izričito stavljene u nadležnost, a kada potreba za njima logično proizlazi iz izričito prenesenih ovlasti. Teoriju proširenja nadležnosti putem posrednih ovlasti u užem smislu Europski sud prihvatio je još 1956. godine u odluci Predmeta 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority*, 1956., ECR 292.,

je porastao.¹¹ Institucije Zajednice 80-ih godina 20. stoljeća počele su razvijati svoju vlastitu upravnu funkciju u pravilu djelujući zajedno s nacionalnim upravama država članica, ali ponekad i izravnim poduzimanjem upravnih radnji. Europska zajednica, a potom i Unija preuzela je brojne funkcije koje su ranije obavljala

a u širem smislu 1987. godine u odluci Spojeni predmeti 281, 283-285 & 287/85, *Germany v. Commission*, 1987., ECR 2303. O spornosti primjene ovoga načela vidi u Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006., str. 406. S druge strane, članak 308. *Ugovora o Europskoj zajednici*, a danas članak 352. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal, 2010., C 83., propisuje da ukoliko se tijekom funkcioniranja zajedničkog tržišta ukaže potreba za djelovanjem Unije radi postizanja jednog od njezinih ciljeva, a da za to *Ugovorom* nisu utvrđene potrebne ovlasti, Vijeće, na prijedlog Komisije te nakon konzultacija s Europskim parlamentom, jednoglasnom odlukom može poduzeti odgovarajuće mjere. Ukoliko je mjera u pitanju Vijeće usvojilo prema posebnoj zakonodavnoj proceduri, ono također treba odluku donijeti jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon konzultacija s Europskim parlamentom. S obzirom na to da se veliki broj ugovornih odredbi odnosi upravo na funkcioniranje zajedničkog tržišta, kao što su odredbe o radnoj snazi, kapitalu, dobrima te usklađivanju propisa, na ovoj se osnovi prisvajanja nadležnosti Zajednice često mogla pozvati. Tako je, unatoč njegovom supsidijarnom učinku naspram ostalih osnova nadležnosti, upravo ovom osnovom do sada donesen niz mjera u području politike zaštite okoliša te socijalne, monetarne i regionalne politike. Međutim, neprimjerenost preuzimanja nadležnosti na ovaj način odavno je već uočena te je proširenje kataloga nadležnosti Zajednice ovom odredbom, nakon stupanja na snagu *Jedinstvenog europskog akta*, *Single European Act*, Official Journal, 1987., L 169., i *Ugovora iz Maastrichta*, *Treaty on European Union*, Official Journal, 1992., C 191., prilično ograničeno. O problemima vezanim uz ovaj način širenja nadležnosti Unije više vidi u Đerđa, Dario, *Određivanje nadležnosti Europske zajednice*, *Hrvatska pravna revija*, god. 8., br. 7-8., 2008., str. 2-3.

- 11 U početku postojanja Europskih zajednica samo su neke djelatnosti, kao tržišno natjecanje i upravljanje potporama, ulazile u djelokrug Zajednice. Vidi članke 85. do 94., 123. do 128. te 130A. do 130E. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici*. Provedba mjera u području poljoprivrede, primjerice, tada je još bila isključiva zadaća nacionalnih vlasti koje su samo djelovale pod nadzorom Zajednice. Vidi članke 38. do 47. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici*. Područja isključive nadležnosti Europske unije te područja podijeljene nadležnosti Unije i država članica konačno je definirao *Ugovor iz Lisabona*. Člankom 3. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* propisuje se da su područja isključive nadležnosti Europske unije: carinska unija, donošenje pravila tržišnog nadmetanja nužnih za funkcioniranje zajedničkog tržišta, monetarna politika država članica koje kao monetu imaju euro, očuvanje bioloških resursa mora u okviru zajedničke politike ribarstva te zajednička trgovinska politika. Stavak 2. ovoga članka ujedno propisuje da će Unija biti isključivo nadležna i za sklapanje međunarodnih ugovora kada se oni sklapaju temeljem zakonskog akta Unije, kada je Uniji potrebno omogućiti obavljanje poslova iz svoje unutarnje nadležnosti te ukoliko gledišta Unije mogu utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov doseg. Člankom 6. istog *Ugovora* propisano je da će Unija biti nadležna u poduzimanju radnji pružanja potpore, koordiniranja ili nadopunjavanja mjera država članica u područjima zaštita i poboljšavanja ljudskog zdravlja; industrije; kulture; turizma; obrazovanja, mladeži, sporta i stručnog osposobljavanja; civilne zaštite; te suradnje u području uprave. Članak 4. određuje da Unija će dijeliti nadležnost s državama članicama u područjima: zajedničkog tržišta; socijalne politike, u značenju u kojem je određuje *Ugovor o funkcioniranju Europske unije*; gospodarske, socijalne i prostorne povezanosti; poljoprivrede i ribarstva, izuzev očuvanja bioloških resursa mora; okoliša; zaštite potrošača, prometa; transeuropskih mreža; energetike; prostora slobode, sigurnosti i pravde; te zajedničke brige o sigurnosti u stvarima javnog zdravlja, u značenju određenom *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*.

tijela nacionalnih vlasti, a koje bi sada putem izravnog upravljanja trebale obavljati njezine institucije i tijela. Štoviše, i u području podijeljenog upravljanja vrlo značajne poslove obavljaju institucije i tijela Unije te se bez njihovoga neposrednog angažmana utvrđeni zadatci uopće ne mogu provesti. Upravo je tako utvrđen model zajedničkog obavljanja ovlasti Unije i država članica, a što je dovelo do nužnosti reguliranja ovoga postupanja u nadnacionalnom pravnom sustavu Unije.¹² Od devedesetih godina 20. stoljeća ubrzan razvoj u Uniji doživljavaju i javne službe, posebno u pogledu financiranja te broju subjekata koji ih obavljaju i na nacionalnoj i na europskoj razini.¹³ Konačno, u posljednje vrijeme u Uniji se uočava jasan trend prema jačanju postupovnih prava pojedinaca u upravnim postupcima, u svezi s čime na značaju posebno dobiva načelo dobre uprave.¹⁴ Ovo načelo zahtijeva vezanost uprave zakonom i u materijalnom i u formalnom pogledu, istodobno jamčeći pojedincima određena postupovna prava u rješavanju upravnih stvari koje imaju pravni učinak na njihova prava, obveze ili pravne interese.¹⁵

Ovi razlozi dovode do potrebe da se pravnom uređenju upravnih postupaka u pravu Unije posveti sve više pozornosti. Sve navedeno veliko značenje ima i za Hrvatsku, osobito u kontekstu zaključenja pristupnih pregovora Hrvatske i Europske unije u lipnju 2011. godine te očekivanom ulasku u punopravno članstvo u Uniji

12 Vidi Franchini, op. cit., str. 193.

13 Člankom 174. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* te člankom 36. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije, Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, 2000., C 364. utvrđeno je kako će Unija nastojati ojačati gospodarsku, društvenu i prostornu koheziju te razvijati solidaran pristup službama od općega gospodarskog interesa. Širenju upravnog aparata Unije posljednjih 20-ak godina svjedoči i osnivanje novih izvršnih i neovisnih agencija, npr. Agencija Zajednice za nadzor ribolova, Centar za prijevoze tijela Europske unije, Europska agencija za lijekove, Europska agencija za mrežnu i informacijsku sigurnost, Europska agencija za nadzor kemijskih proizvoda, Europska agencija za obnovu, Europska agencija za okoliš, Europska agencija za sigurnost pomorskog prometa, Europska agencija za sigurnost prehrambenih proizvoda, Europska agencija za sigurnost zračnog prometa, Europska agencija za temeljna prava, Europska agencija za upravljanje i operativnu suradnju na državnim granicama, Europska agencija za zdravlje i zaštitu na radu, Europska nadzorna agencija za GNSS, Europska zaklada za usavršavanje, Europska željeznička agencija, Europski centar za prevenciju i nadzor bolesti, Europski nadzorni centar za narkotike i opojne tvari, Europski nadzorni centar za rasizam i ksenofobiju, Ured Zajednice za raznolikost bilja, Ured za harmonizaciju unutrašnjeg tržišta, Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualne medije i kulturu, Izvršna agencija za program javnog zdravstva i Izvršna agencija za gospodarenje energijom i sl.

14 Vidi Schwartz, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992., str. 1175-1186., te Harlow, Carol, *European Administrative Law and the Global Challenge*, European University Institute: RSCAS Working Paper 23/98., str. 6.

15 Načelo dobre uprave koje je već dugo prisutno u pravnim sustavima nekih država članica, na nadnacionalnoj razini od 70-ih godina 20. stoljeća nadalje u više je navrata normiralo Vijeće Europe. Tako se prema *Preporuci CM/Rec(2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=11-55877&Site=CM>, dobra uprava mora osigurati kvalitetnim zakonodavstvom, koje mora biti odgovarajuće i postojano, jasno, jednostavno razumljivo i prihvatljivo. Ovo načelo svoje mjesto našlo je i u pravnim aktima Europske unije, gdje u posljednje vrijeme dobiva sve više na značaju.

u srpnju 2013. godine. Tada će upravni postupci u pravu Unije posebno dobiti na značaju i u Hrvatskoj, čija će tijela uprave u brojnim slučajevima biti obveznici vođenja ovih postupaka, ali i za pojedince o čijim će pravima, obvezama i pravnim interesima ova tijela odlučivati temeljem pravila upravnog prava Unije. Stoga je cilj ovoga rada utvrditi izvore koji uređuju upravni postupak u pravu Europske unije. Autor u radu nastoji identificirati samo izvore općeg upravnog postupka ne ulazeći u posebna upravna područja. Također nastoji utvrditi koji su temeljni zahtjevi sukladno kojima trebaju postupati institucije i tijela Unije, ali i država članica kada primjenjujući materijalne norme europskoga prava u upravnim stvarima odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca te na načelnoj razini odrediti njihov nužan sadržaj.

2. PRAVNO NORMIRANJE UPRAVNIH POSTUPAKA U PRAVU UNIJE

Sve veći broj postupaka koji se vode u područjima isključive nadležnosti Unije, a posebno određeni oblici upravne suradnje u postupcima koji se vode u područjima podijeljene nadležnosti Unije i država članica, nužno uvjetuju precizno postavljanje odnosa između tijela koja sudjeluju u postupku. Nemoguće je učinkovito provesti postupak u kojem sudjeluju dva ili više tijela Unije ili tijela Unije i država članica, a bez preciznog pravnog normiranja ovlasti koje ova tijela imaju u svezi s vođenjem upravnog postupka, propisivanja oblika njihove usklađenosti i suradnje te rokova u kojima su ona dužna poduzeti neku radnju.

Vezano uz upravne postupke u pravu Unije pravna znanost je klasificirala tri velike skupine ovih postupaka.¹⁶ Ovdje se ponajprije razlikuju upravni postupci koji se vode na nadnacionalnoj razini, tj. razini Unije, i čije je vođenje isključivo u nadležnosti institucija i tijela Unije. Drugu skupinu čine upravni postupci koji se vode dijelom na nadnacionalnoj, a dijelom na nacionalnoj razini, što znači da u njihovom vođenju u pojedinim etapama postupka sudjeluju institucije i tijela Unije, a u drugim nacionalna tijela država članica. Treću skupinu čine postupci koji se vode na nacionalnoj razini država članica, ali u donošenju odluke značajnu ulogu može odigrati i nadležno tijelo neke druge države članice, a ne samo one koja formalno vodi ovaj postupak. No, problem koji se javlja vezano uz ove postupke jest čest nedostatak detaljne pravne regulacije. Drugim riječima, samo su rijetka područja postupanja u Europskoj uniji, kao primjerice područje javnih nabava, detaljno definirani tako da je sloboda postupanja državama članicama naizgled potpuno ograničena.¹⁷

16 Najjasniju klasifikaciju upravnih postupaka u Europskoj uniji dao je Cassese u Cassese, op. cit., str. 26-30. O ovome više vidi i u Đerđa, Dario, Upravni postupci u europskom pravu, *Hrvatska pravna revija*, god. 9., br. 4., 2009.

17 Vidi primjerice *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts*, public

Unatoč brojnim propisima upravnog prava kojima se ponajprije uređuju materijalna pitanja u posebnim upravnim područjima kao što su slobodno tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu, telekomunikacije, okoliš, poljoprivreda, industrijska politika, znanost i istraživanje, granična kontrola itd., detaljnijih postupovnih odredbi kojima bi bio uređen cjelokupan upravni postupak ipak nema, već je uređen samo u pojedinim specifičnim postupovnim pitanjima. Tako primjerice *Uredba Vijeća (EEZ-a) br. 2309/93 od 22. srpnja 1993. kojom se utvrđuju postupci Zajednice za odobravanje i nadzor lijekova za ljudsku i veterinarsku uporabu i kojom se osniva Europska agencija za ocjenu medicinskih proizvoda* propisuje pretpostavke za izdavanje odobrenja za prodaju lijekova za ljude i životinje na tržištu Unije te uređuje neka pitanja postupaka izdavanja ovih odobrenja. Ona, primjerice propisuje legitimaciju za podnošenje zahtjeva za izdavanje odobrenja, sadržaj zahtjeva i nadležnost za izdavanje odobrenja, zatim utvrđuje obvezno ishodovanje mišljenja u postupku od Odbora za vlasništvo nad medicinskim proizvodima te rok u kojem je Odbor dužan izdati ovo mišljenje, njegove postupovne ovlasti, pravo na žalbu te tijelo nadležno postupati po žalbi.¹⁸ Slično, *Uredba Vijeća (EEZ-a) br. 2081/92 o zaštiti zemljopisnih oznaka i oznaka porijekla za poljoprivredne proizvode i živežne namirnice* također detaljno utvrđuje značenje pojmova te pretpostavke za registriranje oznake podrijetla proizvoda, ali samo djelomično pravila postupka u kojem se ovo pravo ostvaruje. Tako ova *Uredba* propisuje, primjerice legitimaciju za podnošenje zahtjeva, sadržaj zahtjeva te nadležnost tijela za zaprimanje zahtjeva. Također propisuje obvezu tijela ispitati postojanje propisanih pretpostavki za vođenje postupka te potpunost zahtjeva, koja tijela drugih država članica imaju pravo sudjelovati u postupku, njihove ovlasti te način objave predložene odluke u službenom glasilu. Ona nadalje propisuje i postupovne radnje koje su države članice sa suprotstavljenim mišljenjima dužne poduzeti radi sklapanja sporazuma o predmetu postupka, a u slučaju neuspjeha u svezi s ovim sporazumom ovlašćuje Komisiju na donošenje odluke.¹⁹ Dobar primjer sličnog opsega normiranja uočava

supply contracts and public service contracts, Official Journal, 2004., L 134. te *Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*, Official Journal, 2004., L 134. Ne samo da su neki postupci detaljno propisani smjernicama, već i sva otvorena pitanja koja se otvaraju vezano uz njihovu primjenu dobila su još detaljnija tumačenja u presudama Europskog suda. Vidi Chiti, M., op. cit., str. 48.

18 Članci 1., 4. do 13. te 27. do 36. *Uredbe Vijeća (EEZ-a) br. 2309/93 od 22. srpnja 1993. kojom se utvrđuju postupci Zajednice za odobravanje i nadzor lijekova za ljudsku i veterinarsku uporabu i kojom se osniva Europska agencija za ocjenu medicinskih proizvoda*, Council Regulation (EEC) No 2309/93 of 22 July 1993 laying down Community procedures for the authorization and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, Official Journal, 1993., L 214.

19 Članci 5 do 7. te 15. *Uredbe Vijeća (EEZ-a) br. 2081/92 o zaštiti zemljopisnih oznaka i oznaka porijekla za poljoprivredne proizvode i živežne namirnice*, Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs, Official Journal, 1992., L 208. i Council

se i u *Uredbi (EZ) br. 1334/2000 koja utvrđuje režim Zajednice za kontrolu izvoza predmeta i tehnologije s dvostrukom namjenom*. Ova Uredba propisuje pravni režim Unije u području nadzora nad izvozom opreme i tehnologije s dvostrukom namjenom, tj. opreme i tehnologije koja se može koristiti i u civilne i u vojne svrhe. Pored iscrpnih materijalnih pretpostavki koje treba uzeti u obzir prema nacionalnom i međunarodnom pravu, propisuje oblik i sadržaj obrasca zahtjeva, tijelo nadležno postupati po zahtjevu, tijela koja imaju pravo sudjelovati u ovome postupku te ovlasti i obveze nadležnog tijela prilikom donošenja odluke.²⁰

Kao što je iz ovih primjera razvidno propisiva prava Europske unije propisuje se ponajprije nadležnost za vođenje upravnog postupka te odnos različitih institucija i tijela Unije, odnosno država članica u ovim postupcima čime one detaljno postavljaju odnose vertikalne koordinacije između tijela Unije i država članica te jačaju horizontalnu koordinaciju između tijela različitih država članica. Međutim, njima se ne propisuje i način poduzimanja postupovnih radnji niti se strankama utvrđuju određena postupovna prava, izuzev prava na korištenje pravnoga sredstva u nekima od ovih postupaka. Tako primjerice u ovim propisima nije utvrđeno može li stranka samostalno poduzimati postupovne radnje i tko sve može zastupati stranku, kako postupiti u slučaju sukoba interesa službenika koji vodi postupak i odlučuje u upravnoj stvari, može li stranka proširiti ili izmijeniti svoj zahtjev, treba li se provesti usmena rasprava, na koje načine tijelo i stranka mogu komunicirati, kako se obavlja dostava, ima li stranka pravo uvida u spis i pod kojim uvjetima, na kojem se jeziku postupak vodi, koja su prava stranaka tijekom vođenja upravnog postupka i sl.

Ispuštanje ovakvih odredbi iz posebnih upravnih područja nije niti neopravdano niti neuobičajeno. Kada bi sva ova pitanja bila propisana posebnim propisima oni bi nerijetko bili dugački i nerazumljivi, a što se protivi temeljnom nomotehničkom zahtjevu. Ovo i jeste razlog zašto je ova pitanja najbolje urediti u okviru općeg upravnog postupka, a koji će se zatim primjenjivati u svim upravnim područjima, kada u njima nisu propisana specifična pravila postupanja. Sve ovo dovodi do zaključka kako je u pravu Unije nužno opće uređenje pravila upravnog postupka, a koje će se primjenjivati u svim upravnim stvarima osim kada je u posebnom upravnom području propisano drukčije postupanje. Međutim, kodificiranog teksta u kojem bi ova pravila sustavno bila propisana u Uniji ipak nema. Stoga opća pravila vođenja upravnog postupka u Uniji nije niti jednostavno utvrditi. Kako bi se utvrdilo koje postupovne radnje institucije i tijela Unije i država članica moraju poduzimati prilikom vođenja postupka, treba identificirati osnovne postupovne zahtjeve i

Regulation (EC) 535/97 of 17 March 1997 amending Regulation (EEC) No 2081/92 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs, Official Journal, 1997., L 83.

20 Članci 5. i 7. do 9. *Uredbe (EZ) br. 1334/2000 koja utvrđuje režim Zajednice za kontrolu izvoza predmeta i tehnologije s dvostrukom namjenom*, Council Regulation (EC) No 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology, Official Journal, 2000., L 159.

njihov sadržaj utvrditi iz različitih izvora primarnog i sekundarnog zakonodavstva, pravnih izvora koje su donijele druge međunarodne organizacije, a koji obvezuju Europsku uniju te općih načela prava Unije koja nerijetko utvrđuje Europski sud svojim presudama. Upravo ovi zahtjevi nastojat će se na vrlo načelnoj razini utvrditi i razmotriti u nastavku ovoga rada.

3. PRAVNI IZVORI OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA U PRAVU UNIJE

Kao što je već naglašeno, pravna pravila koja se odnose na postupanje uprave u Europskoj uniji nisu kodificirana u jednome aktu. Ona se nalaze u brojnim pravnim izvorima različitog oblika i hijerarhijskog položaja, a što značajno otežava njihovo utvrđivanje, a slijedom toga i sustavno i jednoobrazno vođenje upravnog postupka u cijeloj Uniji. Pravna pravila koja uređuju upravni postupak mogu se izvesti iz odredbi *Osnivačkih ugovora* te iz drugih izvora primarnog prava Unije, zatim iz brojnih uredbi i preporuka koje čine sekundarno pravo, a neka važna pravila formulirana su u obliku općih načela prava Europske unije. Stoga prilikom pokušaja određivanja pravila upravnog postupka u Uniji u obzir treba uzeti sve ove izvore te u njima potražiti relevantne odredbe.

3.1. Primarno pravo

Odredbe koje se primjenjuju na vođenje upravnog postupka u *Osnivačkim ugovorima* nisu usustavljene na jednome mjestu, već se nalaze u raznim člancima koji su svoje mjesto našli u različitim dijelovima ovih *Ugovora*. Izričito pozivanje na njihovu primjenu u upravnom postupku gotovo da se i ne susreće, pa potrebu njihove primjene upravna tijela moraju utvrditi prema pravilima tumačenja. Tako se primjerice obveza poštivanja zakonitosti u vođenju upravnog postupka i odlučivanja u upravnim stvarima nigdje eksplicitno ne propisuje, ali proizlazi iz sadržaja članka 263. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji ovlašćuje Europski sud ispitati zakonitost akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća te tijela, ureda ili agencija Unije koji bi mogli proizvesti pravne učinke prema trećim osobama. U primarnom pravu Unije treba uočiti i obvezu jednakog tretiranja pojedinaca u vođenju upravnih postupaka u pravu Unije, a koja proizlazi iz članka 8. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. On kao jedan od ciljeva Unije u cjelini postavlja uklanjanje nejednakosti općenito te promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena, ali i članaka 18. i 19. istoga *Ugovora*, koji jednakom tretmanu stranaka pridonose izričitom zabranom diskriminacije i na osnovi državljanstva, i na osnovi spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili drugog uvjerenja, sposobnosti, dobi ili spolnog opredjeljenja. Posebnu važnost za vođenje upravnih postupaka svakako imaju i članci 304. i 307. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji uređuju

donošenje zajedničke odluke o upravnoj stvari, tj. donošenje odluke kada u postupku sudjeluje više tijela različitim ovlastima. Tako primjerice ovi članci uređuju međusobne odnose Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije kada u vođenju postupka odluku zasnivaju na mišljenju Gospodarskog i Socijalnog odbora, odnosno Odbora regija. Oni posebno utvrđuju kada su ovi odbori dužni dostaviti mišljenje, kada su na to ovlašteni i u kojem ga roku moraju dati. Također propisuju i pravne posljedice propuštanja davanja ovoga mišljenja. Vezano uz normiranje upravnog postupka *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije* treba naglasiti i članak 337. koji utvrđuje obvezu dostave potrebnih podataka tijelima Unije, propisujući kako Komisija može prikupljati podatke te ih provjeravati radi ostvarivanja zadataka koje su joj povjerene, a što je važna zadaća tijela koje vodi postupak prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja. Vrlo bitno načelo za odlučivanje u upravnim stvarima, posebno za odlučivanje na temelju slobodne ocjene, svakako je i načelo razmjernosti, a koje je svoje mjesto našlo u članku 5. stavak 4. *Ugovora o Europskoj uniji*. Sukladno njemu sadržaj i oblik svake mjere koju poduzima Unija ne smije prelaziti nužno za postizanje cilja *Ugovora*. Konačno, na vođenje upravnog postupka i donošenje odluke o upravnoj stvari poseban utjecaj ima i obveza obrazlaganja odluke propisana člankom 296. stavak 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Prema navedenoj obvezi se u pravnim aktima, pa tako i u upravnim odlukama uvijek trebaju navesti razlozi na kojima se ovi akti temelje te se u njima treba uputiti na prijedloge, inicijative, preporuke, zahtjeve i mišljenja koja propisuju *Ugovori*.

Vezano uz normiranje upravnog postupka primarnim pravom Unije treba spomenuti i prava, slobode i načela sadržana u *Povelji o temeljnim pravima Europske unije* od 7. prosinca 2000. godine, a koja temeljem članka 6. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* ima istu pravnu vrijednost kao i sami *Ugovori*.²¹ Ova *Povelja* utvrđuje „pravo na dobru upravu“ koje ima poseban značaj na vođenje upravnog postupka te koje na načelnoj razini uključuje pravo svake osobe da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegovu stvar riješe nepristrano, pravično i u razumnom roku. Pravo na dobru upravu ujedno podrazumijeva i pravo svake osobe da bude saslušana prije negoli se donese bilo koja pojedinačna odluka koja na nju može štetno utjecati, pravo osobe na uvid u spis, uz ograničenje podataka koji su zaštićeni kao tajni te obvezu uprave da obrazloži svoju odluku. Prava propisana *Poveljom*, a koja se mogu dovesti u određenu vezu s upravnim postupkom, svakako, su i pravo na pristup ispravama i pravo na učinkovito pravno sredstvo i pravični spor utvrđena člancima 42. i 47. Člankom 6. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* utvrđeno je i kako je Unija dužna poštivati temeljna ljudska prava zajamčena *Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* potpisanom u Rimu 4. studenog 1950. godine,²² a koja će zajedno s onima koje proizlaze iz ustavnih

21 U *Ugovor iz Lisabona* nije uključen tekst *Povelje o temeljnim pravima Europske unije* kao što je to bilo učinjeno u Glavi II. *Ugovora o ustavu za Europu*. Međutim, na *Povelju* se poziva članak 6. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* te joj pridaje istu pravnu važnost koju imaju i sami *Ugovori*.

22 *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.

tradicija zajedničkih državama članicama činiti opća pravna načela Unije. Tako su primjerice za vođenje upravnog postupka iz *Europske konvencije* iznimno važna načela pravičnog postupka i saslušanja stranaka propisana člankom 6. stavak 1.

Iako nisu akti same Unije, u kontekstu uređenja upravnih postupaka nužno je spomenuti nekoliko akata Vijeća Europe koji na nadnacionalnoj razini uređuju određene segmente upravnog postupka. S obzirom na to da su sve države članice Unije ujedno i članice Vijeća Europe ovi se propisi također primjenjuju na njezinom prostoru pa time i obvezuju i države članice i same institucije i tijela Unije. Još 1977. godine *Rezolucijom (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti* definirani su konkretni zahtjevi koji se moraju provesti prilikom vođenja upravnih postupaka. Ovom *Rezolucijom* utvrđeno je kako se u upravnom postupku stranci mora omogućiti da se izjasni kada god se tom odlukom mogu povrijediti njezina prava i pravni interesi; zatim kako joj se na njezin zahtjev moraju dati sve informacije relevantne za vođenje postupka u kojem je stranka i donošenje odluke; kako u postupku ima pravo na zastupanje i drugu pomoć; te kako odluka kojom prava i pravni interesi stranke mogu biti povrijeđeni mora biti obrazložena i sadržavati uputu o pravnom sredstvu.²³ Iako je najveći dio ovih zahtjeva već utvrđen u pravnim izvorima Unije, vrlo važnim čini se izričito proklamiranje prava na izjašnjavanje stranke, kao i pravo stranke biti upućena na mogućnost korištenja pravnih sredstava. Razlog tomu je što upravo ova prava imaju presudan značaj za zaštitu prava i pravnih interesa stranaka. Vijeće Europe 2007. godine detaljnije je konkretiziralo ovdje navedene zahtjeve te je u *Preporuci CM/Rec(2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi* detaljnije razradilo što se sve smatra dobrom upravom te kojim se načelima ostvaruje ovo pravo. Sukladno ovoj *Preporuci* kako bi se postigla dobra uprava prilikom odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca moraju biti poštivana sljedeća načela: načelo zakonitosti, načelo jednakosti, načelo nepristranosti, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo poduzimanja radnje u razumnom roku, načelo sudjelovanja stranke u postupku, načelo zaštite privatnosti i načelo transparentnosti.²⁴ Ovi akti Vijeća Europe predstavljaju važan

23 Točke I. do V. *Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 28. September 1997, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies)*, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet>.

24 Ova *Preporuka* ujedno postavlja i načela vezana uz donošenje pojedinačnih i općih odluka uprave te propisuje kako se protiv svake upravne odluke treba osigurati sudska zaštita, a po mogućnosti i žalba kao redoviti pravni lijek. Konačno, ona postavlja i obvezu naknade štete koju upravno tijelo počini pojedincu. Iako nisu izravno bitne za sama pravila vođenja upravnog postupka u neizravnoj vezi s postupkom svakako su i *Preporuka Rec(2004)6 Vijeća ministara državama članicama za unaprjeđenje sustava domaćih pravnih sredstava, Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743317>, *Preporuka Rec(2004)20 Vijeća ministara državama članicama za sudskom nadzoru upravnim akata, Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=80-2925&Site=COE>, i *Preporuka Rec(2001)9 Vijeća ministara državama članicama o alternativnim načinima rješavanja sporova između javne vlasti i privatnih osoba, Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE>.

korak u uvođenju dobre uprave kao operativnoga pravnog koncepta.

Kako su odredbe sadržane u primarnom pravu Unije vrlo općenite naravi one su najčešće samo posredni izvor prava, pa nerijetko zahtijevaju detaljniju razradu odredbama sekundarnog prava. One se javljaju i kao neposredni izvor prava samo u rijetkim slučajevima kada institucije i tijela svoje akte ili radnje zasnivaju neposredno na odredbama *Ugovora*. Međutim, njihovim propisivanjem u *Osnivačkim ugovorima* ili s njima po pravnoj snazi izjednačenim propisima ova su pravila neizmjerno bitna za vođenje upravnog postupka i pred institucijama i tijelima Unije i pred tijelima država članica. Stoga tijelo koje vodi upravni postupak uvijek mora imati na umu obvezu poštivanja zahtjeva postavljenih u primarnom pravu Unije, pa čak i kada se oni izričito ne propisuju uredbom kojom je uređeno posebno područje u kojem se vodi postupak.

3.2. Sekundarno pravo

Pravna pravila koja uređuju upravni postupak vrlo su nesustavna i u sekundarnom pravu Unije. Pravila koja se primjenjuju u posebnim upravnim područjima propisana su uredbama i direktivama koje uređuju ta ista područja samo u nekim postupovnim pitanjima. No, sustavno normiranje cjelokupnog postupka ipak se ne susreće u najvećem broju propisa. Konkretno, u sekundarnom pravu unije postoji samo nekoliko uredbi s općom primjenom, tj. koje se primjenjuju na vođenje upravnog postupka u svim upravnim područjima, ali i tada samo na određena pitanja upravnog postupka. No, u opisanoj situaciji već i samo postojanje ovih propisa može se ocijeniti pohvalnim. Tako je za vođenje upravnog postupka bitna *Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se upotrebljavaju u Europskoj ekonomskoj zajednici*, koja uređujući upotrebu jezika u pravu Unije propisuje kako pojedinačna odluka koja ima učinak na nacionalna tijela država članica ili privatne osobe mora biti napisana na jeziku države članice kojoj pripada tijelo ili osoba koja je adresat akta.²⁵ Slično ovome propisu, opću primjenu u upravnim postupcima također ima *Uredba Vijeća (EEZ, EURATOM) br. 1182/71 od 3. lipnja 1971. o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju za razdoblja, dane i vremenska ograničenja*.²⁶ Ova Uredba osigurava uniformno računanje rokova u pravu Unije, a što je važno i za računanje rokova tijekom samoga postupka i za stupanje nekog akta na snagu. Isto se može ustvrditi i za *Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća glede javnog pristupa ispravama Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije* koja propisuje pravo i mogućnost pristupa ispravama tijela izvršne i upravne vlasti Unije, a što može biti vrlo važno za ostvarivanje prava stranaka u upravnom postupku.²⁷ Ova Uredba

25 *Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community*, Official Journal, 1958., 17.

26 *Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, 1971., L 124.

27 *Regulation (EC) No 1049/2001 on of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*,

inzistira na transparentnosti vođenja postupka što strankama omogućuje kvalitetnije sudjelovanje u postupku te jamči učinkovitije i odgovornije postupanje institucija i tijela Unije prema pojedincima.

Iako se najveći broj uredbi u pravu Unije primjenjuje samo na jedno ili više posebnih upravnih područja neke od njih, barem u nekim svojim dijelovima praksom institucija i tijela Unije, ali i država članica počele su se primjenjivati i šire u upravnom pravu Unije. Primjerice neke se odredbe *Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenog 1974. o rokovima zastare postupka i provođenja sankcija prema pravilima Europske ekonomske zajednice koja se odnose na prijevoz i tržišno natjecanje* primjenjuju i na pitanja prekida računanja rokova i mogućnosti produžavanja roka.²⁸ Uvjeti za opoziv upravnog akta kojim je stranka stekla neko pravo u pravu Unije u području tržišnog natjecanja propisani su člankom 8. stavak 3. *Uredbe br. 17.: Prva Uredba kojom se primjenjuju članci 85. i 86. Ugovora*, no analogno se primjenjuju i u drugim upravnim područjima.²⁹ Odredbe *Uredbe Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o saslušanju propisanom člankom 19(1) i (2) Uredbe Vijeća br. 17.*, a koja uređuje saslušanje osoba protiv kojih se vodi istražni postupak zbog povreda tržišnog natjecanja i saslušanje trećih osoba u ovim postupcima, također su se općenito počele primjenjivati na saslušanja stranka i trećih osoba u drugim upravnim područjima i sl.³⁰ Time su praksom institucija i tijela Unije pravila koja su donesena u posebnim upravnim područjima, unatoč njihovoj nedostatnosti, poopćavanjem i jednoobraznom i učestalom primjenom proširena i na druga upravna područja. Stoga se može ustvrditi kako ona postupno postaju pravila općeg upravnopostupovnog prava u Uniji, a koja bi institucije i tijela Unije, kao i tijela država članica trebala primjenjivati prilikom vođenja upravnih postupaka u pravu Unije.³¹

3.3. Opća pravna načela Unije

U nedostatku pravnih propisa načela kao izvor prava Unije vrlo su važna jer ona u pravilu ograničavaju autonomiju institucija i drugih tijela Unije, ali i tijela država članica u postupanju. U pravnoj teoriji ističe se kako su opća načela prava jedan od najvažnijih izvora prava Europske unije. Kako niti u jednom pravnom sustavu, pa tako niti u pravnom sustavu Unije nije moguće zakonodavstvom i drugim pisanim izvorima prava urediti svako postupovno pitanje, Europski je sud

Official Journal, 2001., L 145.

28 *Regulation (EEC) No 2988/74 of the Council of 26 November 1974 concerning limitation periods in proceedings and the enforcement of sanctions under the rules of the European Economic Community relating to transport and competition*, Official Journal, 1974., L 319.

29 *Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty*, February 6, Official Journal, 1962., 13.

30 *Regulation No 99/63/EEC of the Commission of 25 July 1963 on the hearings provided for in Article 19 (1) and (2) of Council Regulation No 17.*, Official Journal, 1963., 127.

31 O ovome Franchini, op. cit., str. 187.

ovlašten svojom praksom stvoriti pravno pravilo kojim će riješiti predmet, a koje izvodi iz postojećeg prava Unije, ali i pravnih sustava država članica.³² U području prava Unije, Europski sud definirao je i razradio brojna načela upravnoga prava. Posebno u slučajevima kada je sekundarno pravo Unije gotovo isključivo sektorsko, presude Europskog suda nerijetko se pozivaju na uobičajenu praksu u drugim područjima, a što onda dovodi do upravnih načela opće naravi koja su nastala kao rezultat učestalog pozivanja u presudama donesenim u konkretnim slučajevima. Upravo zato se i može ustvrditi kako je sudska praksa Europskog suda najvažniji izvor općeg, tj. nesektorskog upravnog prava Unije.³³ Ponavljanjem svojih stajališta koje povezuje s normama primarnoga prava Unije, Europski sud kvalificira ova stajališta kao obvezujuća pravila, čime se nadopunjuje pravni sustav u dijelovima dotadašnjih pravnih praznina.³⁴ Stoga je djelatnost Europskog suda posebno važna upravo u području upravnih postupaka u kojem je pravno uređenje nepotpuno. Slijedom toga, institucije i tijela Unije trebaju slijediti pravila sadržana u presudama Europskog suda, a koja kao opća načela prava Unije čine sastavni dio njezinoga pravnog sustava.³⁵

Jedno od važnih načela na koje se Europski sud u presudama učestalo poziva je primjerice načelo predvidljivosti u radu uprave. Sukladno ovome načelu pojedinci u svakom slučaju trebaju moći predvidjeti pravne posljedice svojih radnji, a što uvelike doprinosi odgovornosti uprave baš kao i pravnoj izvjesnosti u sustavu.³⁶ U više presuda Europski sud se pozivao i na načelo zakonitih očekivanja dajući mu tako važnost u odlučivanju o upravnim stvarima.³⁷ Sud je svojom praksom tijelima koja vode upravne postupke postavio i obvezu da prije donošenja odluke pažljivo i objektivno razmotre sve relevantne činjenice i pravna pitanja u postupku.³⁸ Utvrdio je i kako „*razumni rok*“ za poduzimanje postupovne radnje nije jedinstven

32 Međutim, Europski sud tada mora posebno pripaziti da ne prekorači svoje ovlasti i nezakonito uđe u sferu zakonodavca. O ovome Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 141.

33 Europski sud oslanja se na već utvrđena opća načela upravnog prava koja su stvorena i precizirana putem nacionalnih upravnih sudova država članica Unije. Preuzimajući sadržaj nacionalnih sudskih praksi, Sud definira i precizira opća načela upravnoga prava obvezna za sve države članice i njihove građane u primjeni prava Unije.

34 Nepotpun sustav postupovnih pravila u Uniji te pravne praznine koje se u takvom sustavu javljaju u svezi sa zaštitom prava građana u upravnom postupku, zahtijeva nužnu sudsku intervenciju u svezi s ograničavanjem postupovnih ovlasti upravi. O ovome vidi Nehl, Hanns P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hart, Oxford, 1999., str. 5. Upravo zato Europski sud od samog početka postojanja Zajednica svojim pravnim rješenjima postavlja načela postupanja institucija i tijela Zajednice.

35 Vidi Franchini, op. cit., str. 188-189.

36 Vidi Predmet T-37/97, *Forges de Clabecq v. Commission*, 1997., ECR II-859.

37 Vidi primjerice Predmet 78/77, *Luhrs v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., ECR 169., ECR 169. te Predmet T-94/00, *Rica Foods (Free Zone) NV v. Commission*, 2002., ECR I-09011.

38 Vidi Predmet 17/74, *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, 1974., ECR 1063., Predmet C-269/90, *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*, 1991., ECR I-5469. te Predmet T-205/99, *Hyper Srl v. Commission*, 2002., ECR 3141.

te se treba odrediti prema okolnostima svakoga pojedinog slučaja.³⁹ Svojim je odlukama utvrdio i pravo stranke, ali i svake zainteresirane osobe izvršiti uvid u spis predmeta te pristupiti svim ispravama u spisu.⁴⁰ Svojom je praksom nadalje potvrdio te detaljnije razradio pravo na izjašnjavanje stranke u postupku o svim činjeničnim i pravnim pitanjima prije donošenja odluke o njenom pravu, obvezi ili pravnom interesu.⁴¹ Zatim je doprinio jačanju načela zakonitosti inzistiranjem na isticanju pravne osnove poduzimanja svake pravne radnje Unije, koja uvijek treba biti razvidna iz izričitoga pozivanja na propis o nadležnosti ili drugu osnovu poduzimanja te radnje.⁴² Europski sud svojom praksom inzistira i na obrazloženosti svake odluke kako bi stranci u maksimalnoj mjeri otvorio mogućnost zaštite njezinih prava i pravnih interesa.⁴³ Svojim presudama utvrdio je i razradio i niz drugih važnih načela koja se trebaju primjenjivati u upravnom postupku kao što su načelo zakonitosti u radu uprave, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo prava na pravno sredstvo, ali i načela koja posredno imaju utjecaj na upravne postupke i ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa pojedinaca kao što su načelo pravičnih uvjeta pristupa upravnom sudu ili izvanugovorne odgovornosti za štetu koju je pojedincu nanijela uprava nezakonitim radom.⁴⁴ Konačno, u presudama Europskog suda susreću se i neka vrlo specifična načela koja se primjenjuju u upravnom postupku te mogu značajno utjecati na prava i pravne interese pojedinaca, kao što je načelo preventivnog djelovanja uprave.⁴⁵

No, unatoč brojnim prednostima u određivanju obveze poduzimanja nekih radnji u upravnom postupku, a koje su rezultat načela utvrđenih sudskom praksom Europskog suda, zbog teškog poopćavanja preciznog sadržaja i granica svakoga načela, ona nerijetko dovode i do dvojbenih situacija, a koje zatim mora ponovo razriješiti Europski sud. Posebni problemi vezani uz načela koja uređuju upravni postupak javljaju se i kada se dva sukobljena načela primjenjuju na isto činjenično stanje, što dovodi do ozbiljnih problema za tijelo koje vodi upravni postupak.⁴⁶

39 Vidi Predmet C-136/92, *Commission v. Brazzelli Lualdi*, 1994., ECR I-1981. te Predmet C-238/99, *Limburgese Vinyl Maatschappij NV*, 2002., ECR 8375.

40 Vidi Predmet 51/92, *Hercules Chemicals v. Commission*, 1999., ECR I-4235.

41 Vidi u Predmet 17/74, *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, 1974., ECR 1063. te Predmet 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, 1979., ECR 462.

42 Vidi Predmet 45/86, *Commission v. Council*, 1987., ECR 1493.

43 Vidi Predmet T-16/91, *Rendo v. Commission*, 1996., ECR II-1827.

44 Vidi Schwartz, op. cit.

45 Vidi Predmet C-180/96, *United Kingdom v. Commission*, 1998., ECR I-2265. Sukladno ovom načelu institucije i tijela Unije mogu poduzeti odgovarajuće mjere radi izbjegavanja svih rizika vezanih uz zdravlje, javnu sigurnost i zaštitu okoliša.

46 Vidi Von Bogdandy, Armin, *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*, *European Law Journal*, vol. 16., no. 2., 2010., str. 100-101. Zbog širine i posebne zahtjevnosti ovoga pitanja ono se neće razmatrati u ovome radu.

4. POKUŠAJI USUSTAVLJIVANJA I KODIFIKACIJE PRAVILA OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA U UNIJI

Ovakvo pravno uređenje upravnih postupaka koji se vode prema pravu Unije daleko je od zadovoljavajućega. Kako stvaranje upravnopostupovnog sustava bez jedinstvenog obrasca pati od više nedostataka ukazuje i pravna teorija u kojoj se ističe kako je pristup Unije reguliranju upravnih postupaka nedovoljno dobar, ponajprije jer je iznimno teško koordinirati tako velik broj različitih izvora prava jedne s drugima. Štoviše, čak i ako se izvori uspiju koordinirati ostaje veliki broj pravnih praznina koje često idu na štetu upravo zaštiti prava pojedinaca. Konačno, ovi izvori nisu usklađeni s novim izazovima s kojima se suočava moderna uprava i standardima njezinoga djelovanja.⁴⁷

Stoga se u pravnoj teoriji u više navrata nastojalo utvrditi koje zahtjeve trebaju poštivati institucije i tijela Unije u vođenju upravnih postupaka. Polazišna točka ovih analiza u nedostatku i neusustavljenosti pisanih izvora prava redovito su bila opća pravna načela, kao bitan izvor prava Unije. Tako se u teoriji naglašava kako se upravni postupci trebaju voditi sukladno općim načelima prava koja se primjenjuju na vođenje svih postupaka u pravu Unije. U ova načela najčešće se svrstavaju načelo zakonitosti, nepristranosti, supsidijarnosti, razmjernosti, obrazloženosti odluke, pravne sigurnosti, zakonitih očekivanja i poštivanja temeljnih prava. Međutim, pored ovih općenito važnih načela na vođenje upravnog postupka treba primijeniti i posebna načela koja su primjenjiva samo u području javne uprave, a kojima se nadopunjuju ranije navedena opća postupovna načela. Među njima se često spominju načelo dobre uprave, načelo učinkovitosti, načelo ekonomičnosti, načelo prava na izjašnjavanje stranke, načelo prava na uvid u spis itd.⁴⁸ Unatoč klasificiranju načela na opća i posebna, tijekom vođenja upravnog postupka ovo je razlikovanje samo teorijski zanimljivo, jer se ova načela u praksi najčešće isprepliću. Tako u konkretnim slučajevima primjerice redovito interferiraju zakonitost, pravna sigurnost i zaštita zakonitih očekivanja ili primjerice jednakost, nepristranost i pravičnost. Sistematizacije načela u pravnoj teoriji dobar su temelj za daljnju razradu te konačno njihovo normiranje u pravnim aktima Unije te ih je uvijek dobro uzeti u obzir.

Iako je formalna kodifikacija upravnog postupka u pravu Unije još uvijek neostvareni cilj, do danas je bilo nekoliko pokušaja standardiziranja nekih zahtjeva kojima treba udovoljiti tijekom vođenja ovih postupaka. Polazeći od teze da je upravno pravo „*niz načela i pravila koja se primjenjuju na ustroj i upravljanje javnom upravom te u odnosima između uprave i građana*“ te smatrajući da je unatoč nacionalnim razlikama ipak moguće stvoriti zajednički korpus ovih načela, SIGMA je pristupila definiranju standarda koje države kandidati trebaju zadovoljiti kako bi se njihova uprava metodama rada ujednačila s upravama država članica Unije.⁴⁹ Iako često neformalizirana u pisanom pravu, ova se načela ipak smatraju

47 O ovome više vidi u Nehl, op. cit., str. 3.

48 Vidi Franchini, op. cit., str. 190.

49 SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern

etički i pravno obvezujućim. Rezultat ove aktivnosti SIGMA-e je donošenje *Dokumenta br. 27: Europska načela javne uprave* 1999. godine.⁵⁰ Njime je, između ostalog, utvrđen i skup postupovnih načela koja se usko vezuju u vođenje upravnog postupka u Uniji. Sukladno ovome *Dokumentu* za prava i pravne interese građana neizmjerljivo je važna pravna sigurnost. Ona se kao temeljni pravni zahtjev ostvaruje kroz načela pouzdanosti rada uprave i njezine predvidljivosti u postupanju, čime se proizvoljnost u donošenju odluka praktično nastoji potpuno ukloniti ili barem svesti na minimum. U tu svrhu poseban naglasak stavlja se na zakonitost, ograničenja u primjeni slobodne ocjene, razmjernost prilikom odlučivanja, postupovnu pravičnost te profesionalnost službenika. Posredan značaj na vođenje upravnog postupka imaju otvorenost i transparentnost rada uprave. Budući da se time poduzimanje upravnih radnji čini podložnijim eksternom nadzoru te se time *a priori* smanjuju neke nepravilnosti u njezinom radu. Također, SIGMA nadalje inzistira na odgovornosti svakoga tijela za svoje postupke drugim upravnim i izvršnim vlastima, baš kao i zakonodavnoj i sudbenoj vlasti. Utvrđuje kako su učinkovitost, tj. kvalitetan omjer uložених sredstava i postignutih rezultata, baš kao i uspješnost u ostvarivanju ciljeva i rješavanju javnih problema koje definira zakon i vlada, temelj kvalitetnoga rada svake javne vlasti. Ove temeljne vrijednosti i načela definirana u *Dokumentu br. 27.* u to su vrijeme bila zajednička svim državama članicama Unije te dovode do ujednačavanja u radu njihovih nacionalnih javnih uprava, ali i uprava država kandidata. SIGMA se u ovoj aktivnosti namjerno zadržala na razini načelnih zahtjeva naglašavajući kako je nepotrebno, pa čak i kontraproduktivno pokušati postaviti detaljna pravila trenutno tako neodređene materije, jer ona mogu voditi u kontradiktornost i neujednačenost prakse. Stoga se SIGMA odlučila zadržati na tzv. „*bijelom konceptu*“, jer upravo takav pristup ove zahtjeve čini pogodnima za primjenu u različitim situacijama.⁵¹

Do sada zasigurno najozbiljnija inicijativa kodifikacije pravila upravnog postupka u pravu Unije pokrenuta je na inicijativu pučkoga pravobranitelja Unije, koji je nastojao razraditi pojam „*dobre uprave*“ te utvrditi kako se ovaj pojam treba tumačiti u primjeni. U tu svrhu izradio je *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*, koji iako u nekim dijelovima izlazi iz okvira upravnog postupka postavlja velik broj pravila koja institucije i tijela moraju primjenjivati u odnosima prema pojedincima.⁵² U *Kodeksu* su se pokušala sažeti pravila koja su već utvrđena u različitim izvorima primarnog i sekundarnog prava Unije, ali i pravila utvrđena praksom Europskog suda koja su nerijetko uporište imala u rješenjima iz nacionalnih pravnih sustava nekih država članica. Ovaj *Kodeks* tako utvrđuje

European Countries – udružena je inicijativa OECD-a i Europske unije. Ova inicijativa potiče i podupire reformu javne uprave u državama u tranziciji. U najvećoj mjeri financira se sredstvima Phare programa Europske unije.

50 SIGMA, *Paper no. 27: European principles for public administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

51 Ibid., str. 9.

52 European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behavior*, European Communities, Luxembourg, 2005.

obvezu zakonitog postupanja institucija i tijela koja primjenjuju pravo Unije, zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi i obvezu jednakog tretmana svih osoba koje se nalaze u istoj situaciji te obveznu primjenu razmjernosti prilikom donošenja odluka u odnosu na svrhu koja se treba postići tom odlukom. *Kodeks* postavlja i niz obveza koje službenik prilikom vođenja postupka mora poštivati, ponajprije utvrđuje nužnost neovisnosti službenika kako bi mogao donijeti zakonitu odluku, naglašava potrebu njegovog objektivnog postupanja tijekom cijeloga postupka, pravičnog odnosa službenika prema strankama te njegove nepristranosti u donošenju odluke. *Kodeks* od službenika ujedno zahtijeva da bude uljudan u ophođenju prema strankama te da im savjetima pruža pomoć u postupovnim pitanjima o kojima one nemaju dovoljno znanja. Sukladno ovome *Kodeksu* institucije i tijela koje vode upravni postupak moraju poštivati zakonita očekivanja stranaka te se zabranjuje zloupotreba službenih ovlasti radi vlastitih probitaka službenika. *Kodeks* utvrđuje i vrlo važno postupovno pravo stranke da bude saslušana i daje izjave u postupku, kako bi bila dobro informirana o vođenju postupka otvara joj mogućnost uvida u spis, a tijelu nalaže obvezu zaštititi zakonom zaštićene podatke. Nadalje, propisuje dužnost komunikacije institucija i tijela Unije sa strankama na bilo kojem jeziku Unije, postupanje nenadležnih tijela s podnescima te obvezu informiranja stranke o službeniku koji njezin predmet rješava uz naznaku kontakt podataka. Propisuje kako svaka odluka treba biti donesena u razumnom roku, kako treba biti obrazložena, sadržavati uputu o pravnom lijeku te da u pisanom obliku bez odlaganja treba biti dostavljena svim osobama na koje se odnosi. Iako je ovaj *Kodeks* usvojen rezolucijom Europskog parlamenta 6. rujna 2001. godine, ipak još uvijek ima samo, tzv. *soft law* primjenu, a što usporava nastojanja kodificiranja pravila upravnoga postupka u pravu Unije.

5. NUŽNI ZAHTJEVI ZA VOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA U PRAVU UNIJE

Iz naprijed izloženog jasno proizlazi kako pravo Unije ima razrađena pravila vođenja upravnog postupka. Međutim, kako ne postoji kodificirani propis koji bi ova pravila objedinio na jednome mjestu, obveznici vođenja ovoga postupka nerijetko se nalaze u nezavidnoj situaciji te prilikom poduzimanja postupovnih radnji moraju uzeti u obzir različite izvore prava. U nastavku rada naglasak će se staviti na zahtjeve koji se moraju provesti prilikom vođenja upravnog postupka, a koji su u pravnim izvorima posebno naglašeni, najčešće učestalošću njihova propisivanja ili detaljnim sadržajem koji im je pridružen propisima. Govorit će se o zakonitosti, jednakosti u postupanju, nepristranosti i pravičnosti, pravu uvida u spis, pravu na izjašnjavanje stranke, obrazloženosti odluke, razmjernosti pri donošenju odluke i rješavanju upravne stvari u razumnom roku. Naravno, prilikom vođenja upravnog postupka treba poštivati i druge zahtjeve, a koji se samo kratko navode na kraju ovoga rada.⁵³

⁵³ Pojam „*zahtjevi*“ koristi se kako bi se terminološki razlikovalo obveze poduzimanja ovih radnji i načela kao izvora prava Unije, iako se s gledišta pravne teorije uvjetno može osporavati.

5.1. Zakonitost

Načelo zakonitosti temeljno je načelo na kojem počiva cjelokupan pravni sustav svake države, pa stoga neizostavnu ulogu ima i u vođenju upravnoga postupka u Europskoj uniji. Obveza strogog pridržavanja zakona u postupanju uprave proizlazi iz niza izvora, od *Osnivačkih ugovora*, pa sve do sudske prakse i akata koji imaju *soft law* primjenu. Tako se izričito pozivanje na zakonitost u radu institucija i tijela Unije i država članica susreće u *Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* u članku 4. U navedenom članku stoji kako javna vlast uvijek treba postupati sukladno zakonu, kako mora postupati sukladno pravilima koja propisuju njezine ovlasti i postupke te postupati sukladno nacionalnom pravu, međunarodnom pravu, ali i općim načelima prava koja uređuju njezinu strukturu, nadležnost i postupanje. Ovom se *Preporukom* nadalje naglašava kako javna vlast svoje ovlasti treba izvršavati samo u svrhu koja joj je povjerena zakonom te nakon što je utvrdila sve činjenice. Time ju prijeći u donošenju samovoljnih odluka, naravno, čak i kada odlučuje temeljem slobodne ocjene.

Obveza zakonitog postupanja institucija i tijela Unije prilikom odlučivanja o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca izvodi se nadalje iz članka 230. stavak 1. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Sukladno njemu Europski sud je zadužen, između ostaloga, nadzirati zakonitost pojedinačnih odluka Vijeća, Komisije i drugih institucija i tijela Unije, baš kao i drugih njezinih ureda i agencija, koje imaju pravni učinak na pojedince. Time je u pravu Unije utvrđen institut upravnog spora kao temeljni vid nadzora zakonitosti pojedinačnih akata javnih vlasti. Na obveznosti sudskog nadzora, pa tako i zakonitosti vođenja upravnog postupka, inzistiraju i drugi akti Unije, primjerice *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*, koja člankom 47. stavak 1. propisuje da svatko čija su prava i slobode zajamčena pravom Unije povrijeđena, ima pravo na učinkovitu zaštitu pred sudom.

Obvezi zakonitoga postupanja veliku važnost svojim presudama dao je i Europski sud utvrđujući ne samo da sve institucije i tijela Unije moraju postupati prema posebnim zakonima, već i da sve svoje radnje moraju temeljiti na *Ugovorima* i drugim propisima Unije donesenim na temelju *Ugovora*.⁵⁴ Nužnost zakonitoga postupanja tijela koje vodi upravni postupak proizlazi i iz *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* koji također utvrđuje kako službenik treba postupati sukladno zakonu i primjenjivati pravila i postupke utvrđene zakonodavstvom Unije. Ovaj *Kodeks* posebno naglašava kako službenik treba paziti da odluke koje imaju učinak na prava i interese pojedinaca budu utemeljene na zakonu te da im sadržaj bude sukladan zakonu.⁵⁵ Konačno, zakonitost u vođenju upravnih postupaka, ali i radu uprave uopće temeljni je zahtjev pouzdanosti i predvidljivosti uprave koji su kao posebna vrijednost proklamirani u SIGMA-inom *Dokumentu 27*.

54 Vidi npr. Spojeni predmeti C-48/87 i C-227/88, *Hoechst AG v. Commission*, 1989., ECR 2859. te Predmet C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986., ECR 1339.

55 Članak 4. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

Iz navedenih izvora jasno proizlazi kako institucije i tijela Unije i država članica prilikom vođenja upravnih postupaka u pravu Unije trebaju zakonito izvršavati svoje zadaće. Drugim riječima one su ovlaštene donositi odluke o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca samo kada su za to ovlaštene zakonom. Zadaća je ovih tijela uvijek utvrditi jesu li ispunjene pretpostavke za ostvarivanje prava ili nametanje obveze propisane u pravnoj normi te na zaključak o činjeničnom stanju primijeniti materijalni propis. Jer, samo su dobro postavljena pravila za donošenje materijalne odluke pretpostavka njezine zakonitosti. Zakonitost dolazi do izražaja i prilikom odlučivanja slobodnom ocjenom kada je tijelo koje vodi postupak vezano i ovlastima sadržanim u alternativnoj pravnoj normi i ciljem koji mora postići donošenjem takve odluke, a koji je propisan samim zakonom. Time pridržavanje zakona isključuje svaki oblik samovolje u odlučivanju i sprječava nejednako postupanje prema strankama. Upravo je zakonitost temeljna pretpostavka pravne sigurnosti, jer prijeći institucije i tijela Unije i država članica da prilikom vođenja upravnih postupaka u Uniji poduzimaju mjere s retroaktivnim učinkom osim u slučajevima propisanim zakonom te time diraju u stečena prava pojedinaca i konačne pravne akte, baš kao i zaštite zakonitih očekivanja stranaka kao jednog od važnih načela u Uniji.

5.2. Jednakost u postupanju

Jedno od načela na kojima počiva cjelokupni poredak Unije svakako je jednakost u postupanju prilikom vođenja postupka i donošenja odluka. Jednako postupanje temelji se na zabrani diskriminacije i povlašćivanja osoba – stranaka u postupku, kao nužnoj pretpostavci ostvarivanja ovoga zahtjeva. Zabrana diskriminacije ima izuzetan značaj u pravu Unije. Kao načelo utvrđena je člancima 18. i 19. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*, kojima se propisuje zabrana svake diskriminacije na temelju državljanstva te na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere i uvjerenja, sposobnosti, dobi i spolnog opredjeljenja.⁵⁶ Obveza jednakog postupanja proizlazi i iz drugih važnih akata, pa se tako susreće i u *Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* koja člankom 3. propisuje kako javna vlast mora postupati sukladno načelu jednakosti te sve pojedince u istom pravnom položaju treba tretirati jednako. I *Preporuka* naglašava kako javna vlast ne smije diskriminirati pojedince na temelju spola, etničkog podrijetla, religije ili drugog vjerovanja, a svaka razlika u tretiranju uvijek treba biti objektivno opravdana.

Izričiti zahtjev za potrebom jednakog postupanja u upravnom postupku postavlja i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja*. Člankom 5. ovoga *Kodeksa* propisuje se kako u postupanju s upitima javnosti te pri donošenju odluka službenik treba jednako postupati prema osobama te da svi pojedinci koji se nalaze

⁵⁶ Zabrana diskriminacije susreće se i u drugim odredbama *Osnivačkih ugovora*, primjerice u članku 40. stavak 2. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* koji zabranjuje diskriminaciju između proizvođača i potrošača u svezi s poljoprivredom te članku 157. istog *Ugovora* koji utvrđuje načelo prava na jednaku naknadu za jednak rad bez obzira na spol.

u istom položaju trebaju biti tretirani na jednak način. I ovdje se naglašava kako svaka razlika u odlučivanju o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca mora biti opravdana relevantnim objektivnim činjenicama utvrđenim u svakom konkretnom slučaju. *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* postavlja i vrlo iscrpan katalog osnova diskriminatornog ponašanja, a koje treba izbjeći u svrhu jednakog postupanja u vođenju pravnih postupaka. U ovome *Kodeksu* taksativno se navodi kako treba izbjegavati svaku diskriminaciju na osnovi nacionalnosti, spola, rase, boje kože, etničkog i socijalnog podrijetla, genetskih obilježja, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, članstva u nacionalnoj manjini, imovinskog stanja, rođenja, sposobnosti, dobi i spolne orijentacije. Načelo jednakog postupanja prilikom donošenja odluka u više je navrata razrađeno i presudama Europskog suda.⁵⁷

Inzistiranje na jednakosti u vođenju upravnog postupka doprinosi zakonitom, nepristranom i pravičnom radu institucija i tijela Unije i država članica, posebno u slučajevima kada oni odlučuju slobodnom ocjenom. Ovaj zahtjev u velikoj mjeri sprječava tijela koja vode postupak da donose samovoljne odluke, odnosno odluke o pravima, obvezama i pravnim interesima pojedinaca bez zakonskog osnova.⁵⁸ Ovaj zahtjev u vođenju upravnih postupaka u Uniji iznimno je važan zbog brojnih različitosti koje se susreću u čak 27 država članica Unije, uz naznake njezinoga daljnjeg širenja.

5.3. Nepristranost i pravičnost

U vođenju upravnog postupka u pravu Unije neizmjereno su važni i zahtjevi nepristranog i pravičnog postupanja. Ovi su zahtjevi u postupovnom pravu već odavno prisutni u međunarodnim konvencijama i u pravnim sustavima država članica. Oni se susreću u različitim izvorima i u pravnom sustavu Unije. Tako su svoje mjesto našli u *Povelji o temeljnim pravima Europske unije* i *Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*, gdje se propisuje kako tijela koja vode postupak trebaju djelovati u skladu s načelom nepristranosti, trebaju postupati objektivno uzimajući u obzir samo relevantne čimbenike te kako službenici ne smiju poduzimati radnje u postupku ako su u sukobu interesa. U ovim aktima posebno se naglašava i obveza službenika da sve radnje u postupku poduzima nepristrano, bez obzira na svoja osobna uvjerenja i interese.⁵⁹

Obveza nepristranog i pravičnog postupanja prilikom vođenja upravnog postupka proizlazi i iz više članaka *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*. Ovdje se primjerice posebno ističe kako službenici u vođenju postupka trebaju biti

57 Vidi primjerice i Predmet 1/72, *Frilli v. Belgium*, 1972., ECR 457., Predmet 152/73, *Sotigu v. Deutsche Bundespost*, 1974., ECR 153. te Predmet 21/74, *Airola v. Commission*, 1975., ECR 221.

58 Vidi Hartley, *Foundations*, op. cit., str. 167.

59 Članak 41. stavak 1. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije* te članak 4. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

nepriistrani i neovisni te da se trebaju suzdržati od svake svojevoljne radnje koja može povrijediti prava i pravne interese stranaka, kao i od svakog povlaštenog postupanja prema nekoj osobi iz bilo koje osnove. Upravo stoga rad službenika nikad ne smije biti vođen osobnim, obiteljskim ili nacionalnim interesom, ali niti različitim oblicima prinude kojoj može biti izložen službenik. Nepriistranost službenika koji odlučuje u upravnim stvarima *Kodeks* nastoji osigurati vrlo načelnim razlogom za izuzeće službenika, propisujući kako službenik ne smije sudjelovati u postupku u kojem on ili član njegove uže obitelji imaju bilo kakav interes financijske naravi. Zahtjeve nepriistranosti i pravičnosti u vođenju upravnog postupka službenik će zadovoljiti samo ako svaku svoju ovlast koristi isključivo u svrhu u koju mu je ona relevantnim propisima i povjerena, ako prilikom rješavanja upravne stvari uzme u razmatranje sve relevantne čimbenike te svakome od njih dade odgovarajuću težinu pri donošenju odluke.⁶⁰

No, unatoč vrlo iscrpnom reguliranju ovih zahtjeva u vođenju upravnog postupka u pravu Unije, valja naglasiti vrlo širok i nerijetko neodređen sadržaj nepriistranosti i pravičnosti, koji uslijed toga šire opseg svoje primjene. Ovi se zahtjevi izravno nadovezuju na obvezu jednakog postupanja institucija i tijela Unije i država članica, te smjeraju isključiti svaki subjektivni pristup službenika nekoj stranci ili predmetu postupka, koji neminovno vode do povrede javnog interesa ili interesa trećih osoba. Stoga je potrebno isključiti sve čimbenike koji mogu sprječavati službenika u ostvarivanju osobnog interesa u predmetu ili prema stranci ali i svakog oblika prinude, mita, političke ambicije ili želje za napredovanjem u strukturi tijela u kojem je zaposlen. Jer svi ovi razlozi, motivirani nezakonitom koristi koju će steći, dovode do gubitka neovisnosti službenika, a slijedom toga i njegova nepravilnog postupanja u postupku.⁶¹ Nepriistranosti i pravičnosti u vođenju upravnog postupka u prilog idu i odredbe o zabrani zlorabe ovlasti. Međutim, nepriistranost i pravičnost u vođenju upravnog postupka mogu se osiguravati ponajprije ispunjavanjem dvaju uvjeta: kvalitetnom zakonskom podlogom upravnih postupaka te visokim etičkim vrijednostima samih službenika koji vode ove postupke.

5.4. Pravo uvida u spis

Jedno od temeljnih prava nužnih za zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, u svim državama članicama Unije, pravo je obaviještenosti o činjeničnim i pravnim pitanjima koja se otvaraju u postupku u kojem se odlučuje o pravima, obvezama i

60 Članci 7., 8., 9. i 11. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

61 Neovisnost službenika nerijetko se nastoji postići *merit* sustavom zapošljavanja i napredovanja. Službenički sustav u kojem državni službenici imaju posebnim pravilima uređena prava na napredovanje, jasno postavljena prava i obveze, u kojem im je osiguran pravičan i razmjerni stupanj dohotka te ako postoji dobro reguliran stegovni postupak i popis stegovnih djela, čini službenike manje podložne korupciji, prisili i povlađivanju te time doprinosi vrijednosti profesionalnog integriteta. Profesionalni integritet doprinosi pouzdanosti i predvidljivosti javne uprave. Vidi SIGMA, op. cit., str. 11.

pravnim interesima neke osobe. Ova obaviještenost u postupovnom pravu ostvaruje se pravom stranke da izvrši uvid u spis predmeta. Upravo ovo pravo nužan je preduvjet mogućnosti korištenja prava na izjašnjavanje stranke u upravnom postupku, jer stranka prije izjašnjavanja mora znati o kojim se činjeničnim i pravnim pitanjima uopće treba izjasniti i u kojem smjeru. Stoga je ovo pravo utvrđeno i u važnim izvorima prava Unije. U *Povelji o temeljnim pravima Europske unije* stoji kako svaki pojedinac ima pravo uvida u spis predmeta, uz ograničenja postavljena propisima o zaštiti podataka.⁶² Iako u nešto nejasnijem izričaju, ovo pravo proizlazi i iz *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti* Vijeća Europe, u kojoj je propisano kako se stranku na njezin zahtjev mora obavijestiti o svim činjenicama i okolnostima relevantnim za donošenje rješenja.⁶³ *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* izričito ne naglašava ovo pravo stranke, već utvrđujući postupanje institucija i tijela Unije u slučaju podnošenja zahtjeva za nekom informacijom ili pristupom određenoj ispravi postavlja samo načelne okvire za njegovu daljnju razradu u postupcima.⁶⁴

Pravo uvida u spis ima svaka stranka – aktivna, pasivna te zainteresirana treća osoba. No, unatoč širini opsega ovoga prava, ono ipak nije bez iznimaka. Tako se pravo uvida u spis u pravilu ograničava zbog zaštite podataka koji su na temelju zakona kvalificirani kao tajni, zaštite poslovnih i profesionalnih tajni te osobnih podataka privatnih osoba. S tim ciljem u *Preporuci CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* utvrđena je obveza javne vlasti poštivati privatnost osoba, posebno u svezi s osobnim podacima. Štoviše, kada je neko tijelo javne vlasti ovlašteno raspolagati s osobnim podacima, posebno sadržanima u elektroničkim bazama podataka, ono mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi zajamčilo njihovu tajnost.⁶⁵ Pored općih iznimki, postoje i drugi, posebni slučajevi u kojima se tijelu koje vodi upravni postupak dopušta uskratiti stranci pravo uvida u neke dijelove spisa. Ovo je dopušteno kada bi se uvidom stranke u spis mogla ugroziti svrha postupka koji se vodi ili rad tijela na rješavanju stvari ili primjerice kada bi stranka korištenjem ovoga prava mogla prouzročiti štetu pravnim interesima druge stranke u postupku ili trećim osobama. No, svaki slučaj uskrate ovoga prava uvijek treba biti utemeljen na pravnoj normi. Nužno je naglasiti kako se primjenjujući ova ograničenja stranci može uskratiti samo pravo uvida u određene dijelove spisa, a ne i u cijeli spis, jer bi ju se time onemogućilo u zaštiti njezinih prava. Ovo pravo stranke posebnu važnost ima i za transparentan i otvoren rad uprave propisan SIGMA-inim *Dokumentom 27.*, jer se njegovim ostvarenjem prevenira mogućnost nezakonitih postupanja uprave.

62 Članak 41. stavak 2. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*.

63 Članak II. *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti*.

64 Članci 22. i 23. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

65 Članak 9. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

5.5. Pravo izjašnjavanja stranke

Pravo izjašnjavanja stranke u upravnom postupku široko je usvojeno u državama članicama Unije. Ono se susreće ne samo pod ovim nazivom već s istim sadržajem i kao „pravo na saslušanje“ ili „pravo na obranu“. Stoga ne iznenađuje prisutnost ovoga zahtjeva prilikom vođenja upravnog postupka i u brojnim pravnim izvorima Europske unije. Ono je zajamčeno člankom 41. stavak 2. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*, kao važan element prava na dobru upravu. Uočava se i u *Rezoluciji (77)31 o zaštiti pojedinaca od akta upravnih vlasti* koja propisuje kako osoba, prilikom donošenja upravnog akata koji na bilo koji način može povrijediti njezina prava, slobode ili interese, mora imati mogućnost izložiti činjenice i argumente te, ako je to potrebno, podnijeti dokaze koje je tijelo dužno razmotriti. Na važnost ovoga prava ukazuje i odredba sukladno kojoj je tijelo javne vlasti obvezno o ovome pravu pravodobno i na prikladan način obavijestiti stranku.⁶⁶ Pravo na izjašnjavanje stranke proizlazi i iz *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*, gdje stoji kako osim u slučajevima kada se odluka treba hitno donijeti, tijelo koje vodi postupak treba uvijek otvoriti mogućnost stranci da na odgovarajući način sudjeluje u postupku donošenja, ali i provedbi upravne odluke, kada ona može povrijediti prava ili pravne interese stranke. Stranka ima pravo izjasniti se u razumnom roku, kako bi se mogla u potpunosti pripremiti za sudjelovanje u postupku, na način propisan nacionalnim pravom, a ako to smatra korisnim i uz pomoć izabranoga zastupnika.⁶⁷ Sva ova prava koja *Preporuka* vezuje uz pravo na izjašnjavanje stranke, doprinose maksimalnoj zaštiti njezinih prava i pravnih interesa. Na značaju ovoga prava inzistira i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* propisujući kako u svakom slučaju u kojem prava i interesi neke osobe mogu biti povrijeđeni, službenik mora omogućiti stranci da se izjasni u svakom stupnju postupka, dakle i u prvostupanjskom postupku i u drugostupanjskom. Maksimalno izlazeći u susret stranci *Kodeks* je ovlašćuje da sama izabere oblik izjašnjavanja. Tako stranka može iznijeti svoja gledišta u pisanom obliku, a ako je to korisno može i usmeno izložiti svoja opažanja.⁶⁸ Ovo je pravo detaljno razrađeno i u sudskoj praksi Europskog suda.⁶⁹

Pravo na izjašnjavanje ovlašćuje stranku čija prava i pravni interesi očito mogu biti povrijeđeni odlukom institucija i tijela Unije i država članica da se tijekom postupka očituje pred tim tijelom koje vodi postupak. Kako bi mogla koristiti ovo svoje pravo ova osoba unaprijed mora biti jasno obaviještena o bitnim obilježjima svake obveze koja joj se namjerava nametnuti. Navedeno pravo uključuje i pravo na pravno zastupanje stranke zbog kvalitetnijeg izražavanja njezinih stajališta.⁷⁰

66 Članak I. *Rezolucije (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti*.

67 Članci 8. i 14. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

68 Članak 16. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

69 Vidi Predmet 17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission*, 1974., ECR 1063. te Predmet 75/77, *Mollet v. Commission*, 1978., ECR 897.

70 Vidi Hartley, *Foundations*, op. cit., str. 169. Da stranka u postupku ima pravo na stručnu pomoć i zastupanje u upravnom postupku propisuje i članak III. *Rezolucije (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti*.

Međutim, unatoč tomu što pravo na izjašnjavanje stranke u upravnom postupku doprinosi utvrđivanju materijalne istine, ono ne ide u prilog i učinkovitosti vođenja postupka. Stoga se uz njega vezuje niz iznimaka, tj. slučajeva kada se strankama ne mora dati prilika izjasniti se u postupku, a čime ipak ovo pravo stranke neće biti povrijeđeno. Česta iznimka u svezi s korištenjem ovoga prava odnosi se na donošenje odluke u hitnim slučajevima, tj. situacijama kada se odluka mora donijeti bez odgode kako bi se zaštitio život ili zdravlje ljudi, odnosno imovina većih razmjera. Stranci se ne mora omogućiti izjasniti se niti u postupku u kojem se njezin zahtjev u potpunosti usvaja ili povodom kojega ona neće trpjeti nikakve štetne posljedice. Jedna od iznimaka jest i slučaj kada zbog prirode same stvari izjava stranke ne može ni u čemu doprinijeti rješavanju upravne stvari niti zaštititi njezinih prava i pravnih interesa, pa se niti tada stranci ne treba ponuditi ova mogućnost. Ovo pravo stranka neće imati niti kada ju se ne može obavijestiti o vođenju postupka, jer se ne zna gdje se ona nalazi ili čak niti tko je uopće stranka u postupku i sl. Međutim, upravo pravom na izjašnjavanje stranke nastoji se barem donekle ublažiti podređeni položaj pojedinca prilikom jednostranog i autoritativnog odlučivanja o njegovim pravima, obvezama i pravnim interesima.

5.6. *Obrazloženost odluke*

Kako bi zaštitila svoja prava i pravne interese pobijajući nezakonitu odluku javne vlasti stranka ima pravo znati zašto je javna vlast donijela upravo takvu odluku. Ovo pravo u određenim oblicima prisutno je u pravnim sustavima svih država članica Unije, ali i u nekim međunarodnim pravnim aktima. Tako je ono svoje mjesto našlo i u *Ugovoru o funkcioniranju Europske unije* koji je člankom 296. stavak 2. utvrdio obvezu da u svim pravnim aktima budu navedeni razlozi na kojima se oni temelje te da se u njima trebaju navesti i svi prijedlozi, inicijative, preporuke, zahtjevi ili mišljenja zahtijevani *Ugovorom*. Pravo dobiti obrazloženu odluku stranci priznaje i *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*, ali i neki sekundarni propisi prava Unije koji se primjenjuju u posebnim upravnim područjima.⁷¹ Na obrazloženju pojedinačnih odluka javne vlasti inzistira i Vijeće Europe koje je *Rezolucijom (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti* propisalo da kada god upravni akt može povrijediti pravo, slobodu ili interes neke osobe, ona mora biti obaviještena o razlozima na kojima se takav akt temelji.⁷² Na važnost obrazloženja odluke ukazuje i *Preporuka CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*

71 Članak 41. stavak 2. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*. Ovo pravo susreće se, primjerice i u članku 73. *Uredbe Vijeća (EC) broj 40/94 od 20. prosinca 1993. godine u vezi s trgovačkim markama Zajednice, Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark*, Official Journal, 1994., L 11., koja Uredu za harmonizaciju unutarnjeg tržišta nameće obvezu da u odlukama moraju biti navedeni razlozi na kojima su one zasnovane.

72 Članak IV. *Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti*. Ova *Rezolucija* ostavlja javnoj vlasti mogućnost da stranci priopći razloge ili u obrazloženju samoga akta ili da joj ih na njezino pisano traženje podneseno u određenom roku dostavi naknadno.

koja određuje kako svaka pojedinačna odluka treba biti sastavljena na jednostavan, jasan i razumljiv način te da ona mora sadržavati odgovarajuće razloge za njezino donošenje. U takvoj odluci, barem u slučajevima kada ona može povrijediti prava i pravne interese pojedinaca, mora biti navedena i pravna i činjenična osnova na kojoj se ona temelji.⁷³ Nužnosti obrazlaganja odluke na istovjetan način pristupa i *Europski kodeks dobrog upravnog postupanja* koji utvrđuje da svaka odluka koja može negativno utjecati na prava ili interese privatne osobe treba imati istaknute razloge na kojima se zasniva, jasno ukazujući na činjeničnu i pravnu osnovu. Stoga, službenici trebaju izbjegavati donošenje odluka koje su zasnovane na kratkim ili nejasnim razlozima ili koje nemaju pojedinačno obrazloženje. Čak i kada zbog velikoga broja stranaka u pojedinim postupcima nije moguće detaljno obrazložiti svaku odluku posebno te je obrazloženje standardizirano, *Kodeks* obvezuje institucije i tijela Unije da na upit pojedinih stranaka dostave potpuno obrazloženje odluke donesene u njihovom slučaju.⁷⁴

U pravu je već odavno prihvaćen standard da se odluke u upravnim stvarima donose u pisanom obliku te da imaju propisani sadržaj. Obrazloženje je bitan sastavni dio odluke o upravnoj stvari te se nedostatak obrazloženja smatra razlogom nezakonitosti akta, zbog kojega ovaj može biti stavljen izvan snage. Obrazloženje u pravilu treba sažeti rezultate dokaznog postupka, treba sadržavati argumente koji određuju ocjenu dokaza i mišljenje pravne stvari u jasnom i određenom smislu. Ono mora sadržavati naznaku svih relevantnih činjenica koje vode ka zaključku o činjeničnom stanju te pravnih osnova za odlučivanje, baš kao i zaključke koji su izvedeni prilikom donošenja odluke. Obrazloženje odluke posebno dolazi do izražaja kada se zahtjev stranke u cijelosti ili djelomično odbija ili kada se stranci nameću određene obveze, jer će ona upravo u obrazloženju potražiti osnovu za korištenje pravnih sredstava. Stoga obrazloženje tada mora biti posebno detaljno te iz njega moraju proizići zaključci koji će potkrijepiti poduzimanje svih radnji u postupku propisanih zakonom, potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje te pravilnu primjenu materijalnog prava. Povreda ovoga zahtjeva uočava se kada u odluku uopće nije uneseno obrazloženje, ako mu nedostaje naznaka kojeg bitnoga činjeničnog ili pravnog dijela ili ako su navodi izneseni u obrazloženju proturječni jedni drugima.

Temeljna svrha obrazloženja jest pomoći stranci da utvrdi razloge koji su vodili upravno tijelo pri donošenju ove odluke te joj omogućiti procijenu kakve su uopće šanse pobijanja ove odluke pravnim sredstvima. Međutim, obveza izrade obrazloženja prisiljava tijelo koje vodi postupak i na nadzor vlastitog rada, što može spriječiti brojne nehotične nezakonitosti.⁷⁵ Obrazloženje rješenja omogućuje i jednostavni eksterni nadzor nad radom javne vlasti te također doprinosi zakonitosti rada uprave uopće.

73 Članak 17. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

74 Članak 18. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

75 Vidi Schwartz, op. cit., str. 1401.

5.7. Razmjernost pri donošenju odluke

Načelo razmjernosti povijesno gledajući jedno je od novijih načela u pravnom sustavu mnogih država članica Europske unije. No, unatoč tomu ono je svoje mjesto već odavno našlo u pravu Unije. Štoviše, ono je jedno od rijetkih pravila koja se primjenjuju na vođenje upravnog postupka, a izričito je propisano u *Osnivačkim ugovorima*. Sukladno članku 5. stavak 4. *Ugovora o Europskoj uniji* sadržaj i oblik mjere koju poduzima neka institucija ili tijelo Unije ne smije premašiti ono što je nužno za postizanje cilja *Ugovora*. Razmjernosti pri donošenju odluke na značenju daje i Vijeće Europe koje *Preporukom CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* svakom tijelu koje vodi postupak nalaže postupanje i odlučivanje uvijek uz poštivanje načela razmjernosti. Ova tijela mogu odrediti mjere koje utječu na prava i pravne interese stranaka samo kada je to nužno i dotle dok je to neophodno da bi se postigao cilj propisan zakonom. Ona trebaju voditi računa o ravnoteži između svakoga štetnog učinka koje njihova odluka može imati na prava ili interese pojedinaca i svrhe koju poduzimanjem te radnje trebaju ostvariti posebno prilikom odlučivanja slobodnom ocjenom.⁷⁶

Načelo razmjernosti u radu uprave utvrđeno je i *Europskim kodeksom dobrog upravnog postupanja*. Na sličan način kao i u gore navedenim izvorima i ovdje stoji kako prilikom donošenja odluke službenik treba osigurati da sve poduzete mjere budu razmjerne svrsi koja se treba postići u postupku. Zbog toga institucije i tijela Unije trebaju osobito izbjegavati ograničavanje prava ili nametanje obveza pojedincu, kada god ovo ograničenje ili obveza nije u razumnom odnosu sa svrhom koju nalaže materijalni propis kojim se rješava upravna stvar. Stoga, sukladno ovomu *Kodeksu*, prilikom donošenja odluke službenik treba poštivati „pravičnu ravnotežu između interesa privatne osobe i općeg javnog interesa“.⁷⁷ Razmjernost u donošenju odluke detaljnije je u svojim presudama razradio i Europski sud.⁷⁸

Dakle, prema načelu razmjernosti javna vlast ne smije odrediti obveze pojedincima osim onih koje su u javnom interesu nužne kako bi se ostvarila svrha propisa Unije. Stoga se za provedbu načela razmjernosti u svakom konkretnom slučaju mora utvrditi razumna veza između sredstva koje se koristi i cilja koji treba postići. Ona zahtijeva da bude očigledno kako će mjera koja se određuje ostvariti cilj te da teret koji se nameće određenom pojedincu bude u skladu s javnim interesom.⁷⁹ Također zahtijeva da se institucije i tijela Unije i država članica suzdrže od svake radnje koja će imati učinak suprotan onome koji je propisan zakonom, jer će u protivnom prekršiti svoje upravne ovlasti. Razmjernost posebnu važnost dobiva u slučajevima slobodnog odlučivanja te situacijama kada se prava stranaka i javni interes izravno sukobljavaju.

76 Članak 5. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

77 Članak 6. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*.

78 Vidi Predmet 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, 1973., ECR 1091. te Predmet 114/76, *Bela-Mühle Josef Bergman v. Grpws-Farm*, 1977., ECR 1211.

79 Hartley, *Foundations*, op. cit., str. 166.

5.8. Rješavanje u razumnom roku

Jedna od najvažnijih obveza upravnih tijela vezanih uz ostvarivanje prava građana, a kojoj se danas sve više pridaje na važnosti, svakako je donošenje odluke u razumnom roku. Stoga je pravo na rješavanje upravne stvari u razumnom roku po uzoru na nacionalne rješenja u državama članicama ubrzo normirano i u pravu Unije. Pravo dobiti odluku u razumnom roku utvrđeno je *Poveljom o temeljnim pravima Europske unije*.⁸⁰ Ovo pravo strankama priznaje i *Preporuka CM/REC (2007)7 o dobroj upravi* Vijeća Europe, koja ujedno sugerira da je razumni rok preporučljivo odrediti zakonom, kako bi se izbjegle moguće dvojbe u njegovom utvrđivanju. Ova *Preporuka* ujedno utvrđuje kako u slučaju propuštanja donošenja odluke u razumnom roku trebaju biti osigurana odgovarajuća pravna sredstva kojima stranka može ostvariti traženo pravo.⁸¹

Kako određivanje općega značenja pojma „razumnog roka“ u rješavanju svih upravnih stvari zbog njihovih specifičnosti i različitosti ne daje rezultata, pravodobno rješavanje najčešće se osigurava postavljanjem posebnih rokova za rješavanje ovih stvari u pojedinim upravnim područjima, a koji su onda i prilagođeni specifičnostima u ovim područjima. U tom smislu i veliki broj uredbi u pravnom sustavu Unije također propisuje rokove u kojima se određena radnja mora poduzeti. Međutim, kako se u svim upravnim područjima ipak ne propisuju rokovi za rješavanje upravnih stvari dobro je utvrditi jedinstveni opći rok koji će se primjenjivati u slučajevima kada nisu propisani posebni rokovi. Ovaj rok u pravu Unije može se izvesti iz *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* koji propisuje kako službenik treba osigurati da odluka o svakom zahtjevu ili pritužbi stranke bude donesena u razumnom roku i bez kašnjenja, ali ne kasnije od dva mjeseca od dana podnošenja zahtjeva.⁸² Stoga se može zaključiti kako se općim rokom za rješavanje upravnih stvari u pravu Unije može smatrati rok od dva mjeseca. Međutim, kako *Kodeks* ipak nije obvezujući izvor prava, ova formulacija još uvijek je samo preporučljiva, a ne i obvezatna. Štoviše, *Kodeks* predviđa i korektivni mehanizam kada tijelo koje vodi postupak iz opravdanog razloga u ovome roku ne može riješiti upravnu stvar. Tada službenik o tomu treba obavijestiti stranku što je prije moguće te joj u najkraćem vremenu dostaviti odluku o upravnoj stvari.

Pravodobnost rješavanja vodi i bržoj i boljoj mogućnosti ostvarivanja prava i pravnih interesa stranaka te isključuje nepravično postupanje prema strankama,

80 Članak 41. stavak 1. *Povelje o temeljnim pravima Europske unije*.

81 Kako bi se pravna sredstva u slučaju propuštanja roka mogla koristiti ova *Preporuka* ujedno predviđa da se svi zaprimljeni zahtjevi trebaju potvrditi s obavijesti koja sadrži naznaku očekivanog vremena u kojem će se odluka donijeti, a koja se šalje podnositelju zahtjeva. U takvoj obavijesti treba stajati i naznaka pravnog sredstva koje stranka može koristiti ako se odluka ne donese u naznačenom roku. Ova obavijest ne mora se slati podnositelju zahtjeva jedino kada tijelo može odmah donijeti traženu odluku. Članak 7. te članak 13. stavci 2. i 4. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

82 Članak 17. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*. Isto važi i za odgovore uprave na podneske pojedinaca i odgovore upravnim notama koje službenici šalju nadređenima tražeći upute vezane uz odluke koje trebaju donijeti.

kao i štetu koja zbog kašnjenja u donošenju odluke može nastupiti i za privatne osobe i za javni interes. U konačnici, ako su rokovi propisani zakonom nepoštivanje istih dovodi do nezakonitosti u rješavanju upravnih stvari. Nepravodobno rješavanje nerijetko nije samo rezultat nedostatne osposobljenosti službenika ili njihovoga nepravilnog rada, već može biti utemeljeno i na objektivnim okolnostima, kao što su nedostatni resursi uprave u slučaju iznenadnoga povećanog opsega posla. No, bez obzira na ove okolnosti pravodobno rješavanje smatra se nužnim standardom rada moderne i zakonite javne uprave.

5.9. Drugi zahtjevi usmjereni na vođenje upravnog postupka u pravu Unije

Pored ovdje izloženih zahtjeva koje institucije i tijela Unije i država članica trebaju poštivati prilikom vođenja upravnog postupka u pravu Unije, ove su institucije i tijela vezana i nekim drugim zahtjevima koji se susreću u pravnim izvorima prava Unije, a koji se ne bi smjeli smetnuti s uma, no koji se zbog ograničenog opsega ovoga rada neće detaljnije razmatrati. Tako u vođenju upravnih postupaka ova tijela trebaju poduzimati i niz drugih radnji koje pojedincima itekako idu u korist te im olakšavaju ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa.

U tom kontekstu institucije i tijela Unije i država članica trebaju pružiti pomoć nekim strankama savjetujući ih kako će se njegovo postupanje tumačiti te kako će se dalje postupati u rješavanju upravne stvari. Službenici koji vode upravne postupke u postupanju trebaju biti dosljedni, što znači da trebaju slijediti redovitu upravnu praksu institucije, osim kada imaju zakonitu osnovu za odstupanje od ove prakse u nekom pojedinačnom slučaju. Sukladno pravilima o uporabi jezika i pisma svaki građanin, ali i pravna osoba koja se pisano obraća instituciji na jednom od službenih jezika Unije, ima pravo dobiti odgovor na istom jeziku. Po zaprimanju podneska institucije i tijela Unije i država članica obvezane su u roku od dva tjedna pošiljatelju proslijediti potvrdu o primitku podneska, osim kada se materijalni odgovor može poslati u istom razdoblju. Ova potvrda ujedno treba sadržavati i ime i telefonski broj službenika koji postupa u predmetu, kao i naznaku službe kojoj je raspoređen. Štoviše, ako podnesak zaprimi nenadležno tijelo, ono ga treba što prije samo proslijediti nadležnom te o tomu obavijestiti pošiljatelja uz naznaku osobnog imena i telefonskoga broja službenika kojem je podnesak proslijeđen. U istom kontekstu tijelo koje vodi postupak dužno je obavijestiti pojedinca o svakoj pogrešci ili propustu u podnesku koji je ovaj tijelu uputio te mu dati mogućnost ispraviti ju.⁸³ Tijelo koje u rješavanju postupka radi s osobnim podacima građana treba poštivati privatnost i integritet pojedinaca. Ono treba osobito izbjegavati prosljeđivanje osobnih podataka u nezakonite svrhe ili prosljeđivanje ovih podataka neovlaštenim osobama.⁸⁴

83 Članci 10., 13., 14. i 15. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja* te članak 13. stavak 3. *Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi*.

84 Članak 21. *Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja*. Vidi i *Uredbu (EZ) br. 45/2001 Europskoga parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti osoba pri obradi osobnih*

Kako bi stranka, posebno ona koja nema odgovarajuća pravna znanja mogla u potpunosti zaštititi svoja prava i pravne interese pravo Unije nalaže tijelima koja vode postupak u svakoj odluci koja može imati štetan učinak na prava i pravne interese neke osobe naznačiti mogućnost njezinog pobijanja odgovarajućim pravnim sredstvom. Sukladno ovom zahtjevu u svakoj odluci treba stajati naznaka pravnog lijeka, tijela kojem se podnosi pravni lijek te rok u kojem se može uložiti. Ovo se posebno odnosi na mogućnost pokretanja upravnog spora.⁸⁵ Kako bi odluka donesena u upravnom postupku imala pravni učinak institucija ili tijelo Unije, odnosno države članice treba se pobrinuti da ista stranci bude dostavljena u pisanom obliku, bez odlaganja. Objava odluke javnom objavom dopuštena je samo kada je to zakonom izričito propisano.⁸⁶

6. ZAKLJUČAK

Iz svega izloženog može se zaključiti kako pravni sustav Europske unije, unatoč brojnim upravnim postupcima koji se vode u njemu, još uvijek nema primjereno kodificirana pravila upravnog postupka. No, ne može se zaključiti kako ova pravila u pravu Unije ipak ne postoje. Ona se nalaze u različitim pravnim izvorima: *Osnivačkim ugovorima* i s njima po snazi izjednačenim pravnim aktima, kao što je *Povelja o temeljnim pravima Europske unije*, zatim u brojnim uredbama i direktivama koje donose institucije Unije, a koje u pravilu uređuju ili neka specifična pitanja upravnog postupka ili reguliraju postupke u pojedinim upravnom područjima, dok je određen broj pravila stvoren ili detaljnije razrađen sudskom praksom Europskog suda, koja je neka od ovih pravila utvrdila kao opća načela prava Unije. Ova pravila susreću se nadalje i u aktima Vijeća Europe, a koji obvezuju sve države članice Unije pa tako svoju primjenu nalaze i u pravnom sustavu same Unije, ali i drugih akata koje su institucije i tijela Unije donijela, iako još uvijek imaju tek *soft law* primjenu.

Danas u Uniji postoje brojni zahtjevi kojih se institucije i tijela Unije i država članica moraju pridržavati kada vode upravne postupke u pravu Unije. To su ponajprije zakonitost u radu uprave, obveza jednakog postupanja prema strankama u postupku, nepristranost službene osobe, pravično vođenje upravnog postupka, pravo stranke izvršiti uvid u spis te se izjasniti tijekom vođenja postupka kako

podataka u ustanovama i tijelima Zajednice te o slobodnome protoku takvih podataka, Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data, Official Journal, 2001., L 8.

85 Članak V. Rezolucije (77)31 o zaštiti pojedinaca od akata upravnih vlasti, članak 18. stavak 2. Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi te članak 19. Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja.

86 Članci 18. i 19. Preporuke CM/Rec (2007)7 o dobroj upravi te članak 20. Europskog kodeksa dobrog upravnog postupanja.

bi zaštitila svoja prava i pravne interese. To su i obveza tijela koje vodi postupak da pri donošenju odluke primjeni načelo razmjernosti te tako pronade optimalnu mjeru prilikom priznavanja prava strankama, a koja istodobno neće ugroziti javni interes. Ovdje je iznimno značajno i pravo stranke na pravodobno rješavanje njezinoga zahtjeva, tj. rješavanje u razumnom roku, ali i pravo stranke dobiti obrazloženu odluku kako bi joj bilo jasno zašto je uprava odlučila upravo na takav način. Naravno, za adekvatnu zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku posebno je značajno načelo pomoći stranci kao i uslužne radnje uprave prema stranci koje se ogledaju ponajprije prilikom zaprimanja nepotpunih zahtjeva, odnosno zahtjeva za rješavanje kojih ova tijela nisu nadležna. Osobito značajne za stranke svakako su i odredbe o zaštiti podataka, ali i o upućivanju na mogućnost korištenja pravnih sredstava, baš kao i odredbe koje važenje upravnog akta vezuju uz uredno izvršenu dostavu.

Ulaskom Hrvatske u Europsku uniju njezina upravna tijela postat će i formalni obveznici primjene svih ovih pravila. Zahvaljujući dugotrajnoj primjeni vrlo detaljnih pravila upravnog postupka postavljenih još 1930. godine *Zakonom o općem upravnom postupku*, čini se da hrvatska upravna tijela ne bi trebala imati većih poteškoća s udovoljavanjem ovim postupovnim standardima. Načela zakonitosti, razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, pomoći stranci, utvrđivanja materijalne istine, samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, učinkovitosti i ekonomičnosti, pristupa podacima i zaštite podataka, prava stranke na pravni lijek i zaštite stečenih prava stranaka već se odavno primjenjuju u hrvatskom upravnom postupku, a osuvremenjeno značenje dano im je i novim *Zakonom o općem upravnom postupku* iz 2009. godine. No, problem s kojim će se tijela hrvatske javne uprave svakako suočiti, a s kojim se već godinama suočavaju i institucije i tijela Unije i država članica upravo je sustavno kodificiranje ovih pravila u jednome aktu, što bi bilo od neizmjernog praktičnog značenja za sve obveznike vođenja upravnih postupaka u pravu Unije i na čemu bi Unija svakako trebala poraditi.

7. PRAVNI IZVORI

7.1. Propisi

1. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Official Journal, 2000., C 364.
2. *Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union*, Official Journal, 2010., C 83.
3. *Council Regulation (EC) No 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark*, Official Journal, 1994., L 11.
4. *Council Regulation (EC) No 535/97 of 17 March 1997 amending Regulation (EEC) No 2081/92 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs*, Official Journal, 1997., L 83.

5. *Council Regulation (EC) No 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology*, Official Journal, 2000., L 159.
6. *Council Regulation (EEC) No 2081/92 of 14 July 1992 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs*, Official Journal, 1992., L 208.
7. *Council Regulation (EEC) No 2309/93 of 22 July 1993 laying down Community procedures for the authorization and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Agency for the Evaluation of Medicinal Products*, Official Journal, 1993., L 214.
8. *Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts*, Official Journal, 2004., L 134.
9. *Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors*, Official Journal, 2004., L 134.
10. European Ombudsman, *The European Code of Good Administrative Behavior*, European Communities, Luxemburg, 2005.
11. *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99., 8/99. i 14/02.
12. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
13. *Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=220409&Site=COE>.
14. *Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on improvement of domestic remedies*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=743317>.
15. *Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts*, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=COE>.
16. *Regulation (EC) No 45/2001 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by the Community institutions and bodies and on the free movement of such data*, Official Journal, 2001., L 8.
17. *Regulation (EC) No 1049/2001 on of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Official Journal, 2001., L 145.
18. *Regulation (EEC, Euratom) No 1182/71 of the Council of 3 June 1971 determining the rules applicable to periods, dates and time limits*, Official Journal, 1971., L 124.

19. *Regulation (EEC) No 2988/74 of the Council of 26 November 1974 concerning limitation periods in proceedings and the enforcement of sanctions under the rules of the European Economic Community relating to transport and competition*, Official Journal, 1974., L 319.
20. *Regulation No 17: First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty*, February 6, Official Journal, 1962., 13.
21. *Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community*, Official Journal, 1958., 17.
22. *Regulation No 99/63/EEC of the Commission of 25 July 1963 on the hearings provided for in Article 19 (1) and (2) of Council Regulation No 17.*, Official Journal, 1963., 127.
23. *Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative*, <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet>.
24. SIGMA, Paper no. 27: European principles for public administration, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.
25. *Single European Act*, Official Journal, 1987., L 169.
26. *Treaty Establishing the European Economic Community*, Encyclopaedia of Community Law, Series V, 2/1980.
27. *Treaty on European Union*, Official Journal, 1992., C 191.

7.2. Sudska praksa

1. Case 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique v. High Authority*, 1956., ECR 292.
2. Case 1/72, *Frilli v. Belgium*, 1972., ECR 457.
3. Case 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, 1973., ECR 1091.
4. Case 152/73, *Sotigu v. Deutsche Bundespost*, 1974., ECR 153.
5. Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, 1974., ECR 1063.
6. Case 21/74, *Airola v. Commission*, 1975., ECR 221.
7. Case 85/76, *Hoffman-La Roche v. Commission*, 1979., ECR 462.
8. Case 114/76, *Bela-Mühle Josef Bergman v. Grpws-Farm*, 1977., ECR 1211.
9. Case 75/77, *Mollet v. Commission*, 1978., ECR 897.
10. Case 78/77, *Luhrs v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, 1978., ECR 169.
11. Case C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986., ECR 1339.
12. Case 45/86, *Commission v. Council*, 1987., ECR 1493.
13. Case C-269/90, *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte*, 1991., ECR I-5469.
14. Case T-16/91, *Rendo v. Commission*, 1996., ECR II-1827.
15. Case C-97/91, *Oleificio Borelli v. Commission*, ECR I-6313., 1992.
16. Case 51/92, *Hercules Chemicals v. Commission*, 2002., 1999., ECR I-4235.
17. Case C-136/92, *Commission v. Brazzelli Lualdi*, 1994., ECR I-1981.

18. Case C-180/96, *United Kingdom v. Commission*, 1998., ECR I-2265.
19. Case T-37/97, *Forges de Clabecq v. Commission*, 1997., ECR II-859.
20. Case T-205/99, *Hyper Srl v. Commission*, 2002., ECR 3141.
21. Case C-238/99, *Limburgese Vinyl Maatschappij NV*, 2002., ECR 8375.
22. Case T-94/00, *Rica Foods (Free Zone) NV v. Commission*, 2002., ECR I-09011.
23. Joined Cases 281, 283-285 & 287/85, *Germany v. Commission*, 1987., ECR 2303.
24. Joined Cases C-48/87 i C-227/88, *Hoechst AG v. Commission*, 1989., ECR 2859.

8. LITERATURA

1. Von Bogdandy, Armin, Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch, *European Law Journal*, vol. 16., no. 2., 2010.
2. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. della Cannea, Giacinto, The European Union's Mixed Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
4. Cassese, Sabino, European Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
5. Chiti, Eduardo, Administrative Proceedings Involving European Agencies, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
6. Chiti, Mario, Forms of European Administrative Action, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
7. Craig, Paul, *EU Administrative Law*, European University Institute, Oxford, 2006.
8. Đerđa, Dario, Određivanje nadležnosti europske zajednice, *Hrvatska pravna revija*, god. 8., br. 7-8., 2008.
9. Đerđa, Dario, Upravni postupci u europskom pravu, *Hrvatska pravna revija*, god. 9., br. 4., 2009.
10. Franchini, Claudio, European Principles Governing National Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68., no. 1., 2004.
11. Harlow, Carol, *European Administrative Law and the Global Challenge*, European University Institute: RSCAS Working Paper 23/98.
12. Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Union law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
13. Medvedović, Dragan, Pravci modernizacije upravnog postupka, *Informator*, br. 5500., 2006.
14. Nehl, Hanns P., *Principles of administrative procedure in EC law*, Hart, Oxford, 1999.
15. Schwartze, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.

Summary

RULES GOVERNING THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE EUROPEAN LAW

The aim of this article is to determine legal sources which regulate the administrative proceedings in the European Union Law. The author in the article makes efforts to identify no more than legal sources for general administrative proceedings without entering into the special administrative field. Moreover, he endeavours to single out the basic requirements which have to be fulfilled by the institutions and bodies of the European Union while exercising their powers as well as by the Member States while applying the material provisions of the European law in administrative matters to decide about rights, obligations and legal interests of the individual. In final remarks, the authors defines a necessary content of the above mentioned requirements as it has been defined by the legislation of the European Union as well as by the court practice.

Key words: *administrative proceedings, rules, setting norms, codification, European Union.*

Zusammenfassung

DIE REGELN DES VERWALTUNGSVERFAHRENS IM EU-RECHT

Das Ziel dieser Arbeit ist die Feststellung von Quellen, welche das Verwaltungsverfahren im EU-Recht regeln. Der Autor versucht in der Arbeit nur die Quellen des Verwaltungsverfahrens zu identifizieren ohne an besondere Verwaltungsbereiche heranzugehen. Ebenfalls versucht er, die Grundanforderungen festzustellen, nach welchen die Institutionen und Körperschaften der Europäischen Union verfahren sollen, aber auch die Mitgliedsstaaten, indem sie bei der Entscheidung über Rechte, Verpflichtungen und Rechtsinteressen der Einzelperson materielle Normen in Verwaltungssachen anwenden. Abschließend wird der notwendige Inhalt dieser nach Gerichtbarkeit der Europäischen Union aber auch nach der Rechtsprechung formulierten Anforderungen festgestellt.

Schlüsselwörter: *Verwaltungsverfahren, Regeln, Normierung, Kodifikation, die Europäische Union*

Riassunto

LE REGOLE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO NEL DIRITTO EUROPEO

Scopo del presente lavoro è individuare le fonti che regolano il procedimento amministrativo nel diritto dell'Unione europea. L'autore tenta di riconoscere soltanto le fonti del procedimento amministrativo generale senza addentrarsi in specifici settori amministrativi. Cerca, altresì, di determinare le richieste fondamentali nel rispetto delle quali debbono agire le istituzioni e gli organi dell'Unione, come pure dei singoli stati membri, quando, nell'applicare le norme materiali del diritto europeo nelle questioni di natura amministrativa decidono in merito a diritti, obblighi ed interessi legittimi dei singoli. Da ultimo, accerta il contenuto necessario di tali richieste così come formato dalla legislazione dell'Unione e dalla giurisprudenza.

Parole chiave: *procedimento amministrativo, regole, normazione, codificazione, Unione europea.*